



**INICIATIVAS DE CONCERTACIÓN
ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD**

**CONSULTA NACIONAL:
HACIA UNA LEY DE RONDAS**



Lima, 2 de abril de 2002



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388, Lima 1, Perú
Teléfono: (51-1) 426-7800
Fax: (51-1) 426-7889
Internet: <http://ombudsman.gob.pe>
E-mail: defensor@ombudsman.gob.pe

Primera edición
Lima, Perú, mayo 2002

Hecho el depósito legal
Registro N° 1501222002-2959



CONTENIDO

Presentación	7
PRIMERA PARTE	9
I. ¿Por qué queremos una nueva Ley de Rondas Campesinas?	11
II. Preparando el encuentro	19
SEGUNDA PARTE	23
I. Inauguración del encuentro	25
II. Exposiciones	29
Saludo de representantes ronderos	29
Las rondas campesinas y el Convenio N° 169 de la OIT	
Paulina Arpasi Velásquez	33
Necesidad de una Ley de rondas	
Manuel Bustamante Coronado	36
Administración de Justicia y rondas campesinas	
Luis Guerrero Figueroa	41
III. Comentarios	51
Raquel Yrigoyen Fajardo	51
Wilder Sánchez	60
IV. Conclusiones de los grupos de trabajo	63
V. Palabras finales	71
ANEXOS	79
1. Rondas campesinas y pluralismo legal: Necesidad de reconocimiento constitucional y desarrollo legislativo.	81
2. Programa	123
3. Relación de participantes	125
4. Notas de prensa	130





PRESENTACIÓN



En el marco de su función constitucional de supervisión de la administración estatal para garantizar la promoción y protección de los derechos de la persona y la comunidad, la Defensoría del Pueblo realiza una función de nexo entre la ciudadanía y el Estado. En este sentido, nuestro propósito al realizar la convocatoria a la «*Consulta Nacional: Hacia una Ley de Rondas*», de manera conjunta con las Comisiones del Congreso que presiden los Congresistas Paulina Arpasi Velásquez, Manuel Bustamante Coronado y Luis Guerrero Figueroa, fue crear un espacio en el cual podamos escuchar las distintas voces e intereses en este trascendental tema para el país y para los derechos de importantes sectores de su población rural.

Esta jornada contó con la presencia de más de 70 ronderos procedentes de 30 provincias y 11 departamentos del país, quienes previamente participaron de reuniones regionales organizadas por las oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo. En el evento se logró interlocución con los congresistas, con quienes se discutió las posibilidades de apropiación de una nueva Ley de Rondas Campesinas atendiendo la experiencia de estas organizaciones y las opiniones de sus propios miembros.

La riqueza de las ponencias y de la labor realizada por las comisiones de trabajo ha sido recogida en esta publicación con la intención de fomentar la continuación del debate, llegando a muchos más sectores de la sociedad a nivel nacional.

Deseo expresar mi agradecimiento a los ronderos y ronderas que fueron los protagonistas de aquella jornada, a los miembros de las Comisiones de Asuntos Indígenas y Afroperuanos, de Modernización de la Gestión del Estado, y de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República, particularmente a sus Presidentes, así como a todas las personas que contribuyeron en la realización del evento y de esta publicación.





Sin duda, los contenidos de esta publicación dan cuenta de un esfuerzo para construir democracia, para llenarla de contenido y hacer efectivo el reconocimiento constitucional del Perú como un país pluriétnico y pluricultural.

Walter Albán Peralta
Defensor del Pueblo
en funciones





PRIMERA PARTE



I ¿POR QUÉ QUEREMOS UNA NUEVA LEY DE RONDAS CAMPESINAS?¹

Desde que el 29 de diciembre de 1976 en Cuyumalca, provincia de Chota, Cajamarca, naciera la primera ronda campesina en el país para garantizar la seguridad de los bienes y la integridad de sus miembros, las organizaciones ronderas se han extendido y desarrollado al punto de velar por cada vez mayores intereses de la comunidad, en un proceso que lleva ya más de un cuarto de siglo. La misión que se impusieron resultó exitosa desde el inicio mismo de la organización rondera, pues pronto se vio declinar la acción de abigeos y ladrones que perpetraban sus acciones con total impunidad, ante la escasa y a veces nula intervención de autoridades policiales y jurisdiccionales.

La evolución de las funciones de las rondas permitió la participación de los ronderos en la toma de decisiones, ya sea para establecer sanciones por la comisión de ilícitos o para decidir la mejor solución a un conflicto, dando como resultado la consolidación del modelo asambleísta que sirvió para fortalecer la representatividad de sus intereses a través de su accionar comunal. Así, cobraron fuerza las acciones reivindicatorias que fueron delineando con el paso de los años.

Poco a poco introdujeron en su agenda objetivos sociales, buscando salidas a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a la mayoría de pobladores rurales. La labor desarrollada en algunas zonas del país, especialmente en el norte, ante la ausencia de gremios y organizaciones campesinas, generó un espacio de legitimidad debido a su exitosa gestión de servicios básicos, apoyo productivo y social. Ello se tradujo en relaciones de coordinación con Municipalidades y oficinas gubernamentales, sobre las cuales también se ejerce una labor de control, fiscalizando sus presupuestos y el impacto de sus actividades a favor de la población. La relación con las Municipalidades, los programas sociales estatales

1 Texto preparado por la Comisión Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas especialmente para esta publicación.

Defensoría del Pueblo

(FONCODES, PRONAA, etc.) y con los organismos no gubernamentales de desarrollo se consolidó en la década pasada, resaltando el paulatino involucramiento de las rondas en el planteamiento y ejecución de sus propios proyectos, para lo cual ajustaron sus formas organizativas buscando incorporarse a los corredores de desarrollo de sus propias localidades. De este modo, las organizaciones ronderas intervienen en el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades, enfrentando la pobreza a través de la ejecución de proyectos productivos.

A mediados de la década de los ochenta, las organizaciones ronderas habían avanzado hacia la consolidación de funciones cada vez más diversas y eficientes. En ese sentido, la administración de justicia, a través de la llamada "justicia campesina", se constituyó en garantía de respeto de la propiedad, la vida y la integridad de los campesinos frente a una justicia oficial percibida por la población como carente de legitimidad. La acción de las rondas introdujo variantes de derecho consuetudinario que constituyeron la base del respeto de sus bienes jurídicos, amparados en el consenso y la vigencia práctica de sus pautas normativas, lo que hizo mucho más complejo y eficaz el desarrollo de la inicial labor de autodefensa en el medio rural.

Tuvo que pasar casi una década para que el Estado, percibiendo los logros alcanzados y pese a una tenaz oposición a su institucionalización formal, procediera a reconocerlas atendiendo a su carácter pacífico, democrático y autónomo, como garantes del orden y la paz. Sin embargo, esta inicial incorporación al sistema normativo peruano apenas alcanzaba a comprender la efectiva tarea de las organizaciones ronderas en el campo de la seguridad y defensa de sus bienes, creada ante un Estado incapaz de cumplir tal obligación, favoreciendo así la impunidad ante la comisión de ilícitos que resquebrajaban la pobre economía que hasta la actualidad embarga a los campesinos.

La exitosa y eficaz experiencia de las rondas en el norte dio paso para que el Estado impulsara los Comités de Autodefensa, que pronto adquirieron la denominación de "rondas" por su similar disposición a cautelar los intereses de la comunidad, pese a que su acción se orientaba a la lucha contra la subversión. Estas experiencias se localizaron en los departamentos más golpeados por el terrorismo, ubicados en la zona central y sur del país, aunque se desarrollaron también en la región amazónica, en comunidades nativas víctimas del desplazamiento a raíz del proceso subversivo. Las organizaciones nuevas ganaron protagonismo y sir-

Hacia una Ley de Rondas

vieron para que el Estado, a través de las fuerzas de seguridad, introdujera mecanismos organizativos para asegurar el control interno en la lucha contra la subversión. Muchos de estos comités, ganados por el ánimo autonómico, asimilaron prácticas participativas y de representación, mientras que otros se mantuvieron bajo el control y supervisión de las Fuerzas Armadas y Policiales. Los Comités de Autodefensa se han dedicado a tareas de vigilancia de recursos naturales bajo la conducción de autoridades militares y civiles. Estas organizaciones comparten en la actualidad las funciones indicadas y han coincidido en la necesidad de contar con una nueva Ley que reconozca su actuación atendiendo al modelo organizativo de las rondas campesinas autónomas del norte del país.

A pesar del avance de las organizaciones ronderas, es evidente que su proceso ha carecido del apoyo estatal. Desde su reconocimiento, se ha intentado manipularlas según los fines de los gobiernos de turno antes que reconocer cabalmente su proceso y la eficacia de su funcionamiento. El esquema de regulación oficial, que los ubica como ciudadanos con un ejercicio limitado de sus derechos, les ha impedido alcanzar su máximo potencial organizativo, quedando a merced de autoridades que no llegan a comprender su sentido e importancia como agentes de la paz, la seguridad, la participación y el desarrollo de sus comunidades.

Las organizaciones ronderas, desde la expedición de la Ley de Rondas Campesinas de 1986, han planteado que el contenido normativo allí sancionado dista mucho de las características propias de su actuar. Por eso, luego de quince años de vigencia de esta norma, se han empezado a formular propuestas para que una nueva Ley reconozca todas las funciones que realizan, adecuándola al marco legal internacional que favorece los derechos de las poblaciones marginadas, los pueblos indígenas y la acción ciudadana para la participación y el control de las instituciones estatales. Los esfuerzos iniciados se han incrementado gracias a que las organizaciones han compartido sus experiencias y coordinado sus petitorios. En esta coyuntura crece la posibilidad de una renovada representatividad que permita una adecuada inserción en los mecanismos democráticos de un período de transición que ha despertado las ansias de participación de las organizaciones sociales en todo el país.

Dos han sido los antecedentes más importantes desarrollados por iniciativa de las rondas dentro del período de transición democrática:

Defensoría del Pueblo

- a) El Encuentro Regional de Rondas Campesinas "Por una Nueva Ley Rondera", realizado el 30 y 31 de octubre de 2000 en Bambamarca, capital de la provincia de Hualgayoc, Cajamarca, organizado por la Central Única Provincial de Rondas Campesinas de Hualgayoc - Bambamarca.
- b) El Encuentro Nacional "Por una Ley de Rondas Campesinas", organizado en el caserío de Chocas en marzo de 2001 por la Central Única Provincial de Rondas Campesinas de Hualgayoc-Bambamarca, la Federación Departamental de Rondas Campesinas de Piura, la Federación Provincial de Rondas Campesinas de Sihuas, Ancash, el Comité de Autodefensas y Rondas Unidas de Nuñoa - Melgar, Puno, el Comité Provincial de Rondas Campesinas de Carabaya, Puno y la Federación Departamental de Rondas Campesinas del Cusco. Este evento contó con el apoyo de la Confederación Campesina del Perú y la Confederación Nacional Agraria.

Una historia de abandono normativo

El reconocimiento oficial de la existencia de la organización rondera en la legislación peruana no fue inmediato. Las rondas campesinas surgidas durante la segunda mitad de la década de los setenta en el norte del país, tuvieron que esperar casi diez años para que el Estado, a través de la Ley N° 24571, las reconozca mediante un único artículo que no hacía más que definir las genéricamente. Con ello se inicia la expedición de una serie de normas legales que las afectarían directamente.

El carácter genérico de la denominada "Ley de Rondas Campesinas" exigía la regulación de las relaciones al interior de la propia organización y en los niveles de coordinación externos. Era, entonces, necesaria una norma reglamentaria que, reconociendo sus propios procedimientos y experiencias, haga viable su participación como agentes organizados, capaces de promover su propio desarrollo a través de una acción representativa y sin intermediarios con organismos del Estado y particulares.

Esa norma fue el Decreto Supremo N° 012-88-IN que, al establecer la organización y funciones de las rondas campesinas, cayó en el exceso de transgredir su propia Ley: definió a las rondas como un componente auxiliar de los organismos estatales encargados de la seguridad y el orden público al hacerlas dependientes de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. El rechazo a esta explícita vulne-

Hacia una Ley de Rondas

ración de la autonomía de la organización rondera devino en que este Decreto resultara inaplicable, pese a los esfuerzos del gobierno de entonces de hacer efectiva la sujeción de las rondas. Así, permanecieron con una norma general y un reglamento inviable para su realidad hasta los primeros años de la década de los noventa.

Durante la primera mitad de los noventa se dio un conjunto de normas que, lejos de introducir un avance en el tratamiento de las rondas, contribuyeron a generar mayor confusión y desconcierto tanto en la población rondera como en quienes buscaban contribuir a su auténtico reconocimiento. En un paquete de Decretos emanados del Poder Ejecutivo sobre la base de facultades delegadas por el Congreso, se incluyeron dos controvertidos Decretos Legislativos. El contexto de firme accionar gubernamental para encarar la lucha antisubversiva limitó la reacción de las organizaciones ronderas frente a este nuevo intento, mucho más explícito, de intervención y control de las rondas campesinas.

El Decreto Legislativo N° 740, al facultar a las rondas campesinas ubicadas en zonas declaradas en régimen de excepción (estado de emergencia) a adquirir armamento y municiones para enfrentar al terrorismo bajo la supervisión y control del Ejército, introdujo elementos nuevos y ajenos en la acción rondera, trastocando su esencia pacífica. Además, intentó resquebrajar su estructura autónoma al abrir la posibilidad de imponerles un órgano extraño a la ronda para orientar su labor organizada. El Decreto Legislativo N° 741, por su parte, generó mayores dificultades al establecer, bajo la falsa premisa del reconocimiento, la creación de los Comités de Autodefensa destinados a la lucha contra la subversión, como instancias de apoyo de las Fuerzas Armadas y Policiales, y bajo su directo control y supervisión. La aparición de estos comités determinó que las rondas campesinas definieran su carácter de organización social autónoma frente al modelo de autodefensa originado desde el Estado. La posición de las rondas para diferenciar su labor de la de los comités les dio el argumento necesario para que las normas reglamentarias de estos Decretos no descompongan su estructura organizativa y sus auténticas características.

Luego del autogolpe de 1992, en pleno auge del gobierno de Alberto Fujimori, se dictó el Decreto Supremo N° 077-DE-92, Reglamento de los Comités de Autodefensa, en el que quedó claramente establecido el mecanismo a través del cual los órganos de seguridad y orden público intervenían y dirigían el actuar de estas organizaciones nuevas que nacían en el marco de la lucha antisubversiva

Defensoría del Pueblo

de manera transitoria. Posteriormente, el lamentable Decreto Supremo N° 002-93-DE/CCFFAA estableció que las rondas campesinas democráticas, pacíficas y autónomas debían someterse al Reglamento de los Comités de Autodefensa. Se explicitó así la decisión del gobierno de entonces de someter a una organización caracterizada por cumplir fines diferentes a los de los Comités de Autodefensa. El claro objetivo era mantener un estricto control y supervisión de su accionar para asegurar su ineficacia.

La confusión generada debido a la aparición de estas últimas normas no ha sido debidamente despejada hasta la actualidad. Es evidente que los Comités de Autodefensa han brindado un valioso aporte al accionar contrasubversivo y se han consolidado como actores dentro de las sociedades rurales del país, por lo que surge la necesidad de esclarecer su situación y promover salidas legales que han quedado entrapadas desde hace casi una década.

La Constitución Política de 1993, recogiendo en gran parte el espíritu del Convenio N° 169 de la OIT, reconoció, como una consecuencia del ejercicio del derecho a la identidad étnica y cultural, la facultad de ejercer la jurisdicción especial a las comunidades campesinas con el apoyo de las rondas, abriendo así un debate, aún limitado luego de casi ocho años de vigencia, respecto del desarrollo doctrinario y jurisprudencial de esta atribución.

Finalmente, las rondas también han establecido su propia normatividad interna, que ha sido más eficaz que las muchas veces inaplicables normas estatales, pues con ellas ha sido posible cumplir con el objetivo de ordenar y reconocer esas prácticas cotidianas escasamente consideradas en los dispositivos legales y reglamentarios, a los que en ocasiones se contraponen.

¿Por qué es importante lograr una nueva Ley de Rondas Campesinas?

Porque coexisten normas que confunden la organización rondera pacífica, democrática y autónoma con los transitorios Comités de Autodefensa organizados para la lucha contra la subversión, es necesario que una nueva norma adecue su organización y funciones a las prácticas destinadas a la defensa de sus bienes y al desarrollo de sus comunidades.

Hacia una Ley de Rondas

Porque las actuales normas omiten el desarrollo de su carácter participativo a través de la acción organizada dentro de los marcos democráticos y su amplio desempeño como ciudadanos que ejercen derechos civiles y políticos; se necesita un tratamiento legal de funciones y acciones como agentes de la participación y control ciudadano.

Porque se requiere el reconocimiento constitucional de la atribución de administrar justicia campesina para regularizar el papel que se cumple en la solución pacífica y gratuita de numerosos conflictos entre pobladores de las comunidades, lo cual vuelve a los ronderos víctimas de la incomprensión de autoridades que malinterpretan sus prácticas y los someten a procesos judiciales injustos. Además, porque el artículo 149° de la Constitución de 1993 refiere la necesidad de establecer una norma de coordinación con las autoridades jurisdiccionales para la efectiva vigencia de la atribución dada por la norma constitucional que a la vez reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural.

Porque el desempeño de las rondas como actores de su propio desarrollo en los últimos años tampoco ha sido considerado en las normas vigentes, las que se han limitado a asociarlas con el control social para la lucha contra la delincuencia.

Por todas estas razones esperamos que nuestra nueva Ley de rondas campesinas sea aprobada en forma inmediata y no tengamos que esperar otros 25 años.

II PREPARANDO EL ENCUENTRO

Con la finalidad de garantizar una adecuada preparación de los y las participantes en el encuentro nacional, la Defensoría del Pueblo organizó reuniones regionales en diversas ciudades del país que convocaron a representantes de las organizaciones ronderas existentes en dichas zonas. Aunque no se pudo cubrir todas las localidades donde existen rondas campesinas, estos encuentros sirvieron para discutir los planteamientos de los diversos proyectos de Ley existentes, incluyendo el elaborado por las mismas organizaciones ronderas.

Los encuentros fueron realizados en los siguientes lugares:

Lugar	Fecha ²	Participantes
Cajamarca	21 marzo	10
Chulucanas (Piura)	23 marzo	20
Jaén (Cajamarca)	25 marzo	9
Ayacucho	25 marzo	5
Andahuaylas	26 marzo	3
Huánuco	27 marzo	11
Ocongate (Cusco)	27 marzo	26
Puno	27 marzo	5
C.N. Poyeni (Junín)	5 abril	7
C.N. Itingomi (Junín)	9 abril	17
Soritor (San Martín)	9 abril	43
C.N. Aoti (Junín)	13 abril	26
Total		183

² Las reuniones en las tres comunidades nativas del departamento de Junín, así como la realizada en Soritor, se realizaron después del encuentro nacional.

Defensoría del Pueblo

Para la realización de estas reuniones se preparó un diseño metodológico especial orientado a analizar los contenidos de los proyectos de Ley sobre rondas campesinas presentados al Congreso de la República³. En particular, se presentaron las referencias a los tres temas principales que serían posteriormente desarrollados en el encuentro nacional: rondas y gobiernos locales, rondas y administración de justicia, rondas y seguridad. Luego del análisis de los principales contenidos de estas propuestas, se invitó a los participantes a formular propuestas sobre los temas abordados, los mismos que serían posteriormente discutidos en el encuentro nacional. Cada reunión finalizó con un primer señalamiento de ideas que, a juicio de los participantes, debían ser incluidas en el texto de la Ley que discuta el Congreso de la República.

No interesa en este apartado resumir los planteamientos de los ronderos en los distintos eventos que tuvieron lugar, ya que muchos de ellos han sido considerados en las conclusiones del evento nacional, las cuales tienen una importancia mayor por cuanto son fruto del consenso de participantes representativos de distintas regiones del país. Sin embargo, vale la pena resaltar algunas ideas que fueron destacadas en las distintas reuniones que se sostuvieron, que permiten hacer un balance sobre las mismas.

En primer lugar, se pudo apreciar que los ronderos tienen una gran claridad en relación a los contenidos que deben ser incluidos en la propuesta de Ley que se debata en el Congreso. En general, las propuestas formuladas en los encuentros regionales coincidieron en los aspectos centrales. Las diferencias son sólo de forma y aluden al nivel de precisión que los participantes establecen en sus formulaciones. La redacción de los ronderos de los departamentos de Cajamarca y Piura son más cercanas a una propuesta legislativa, mientras que los de otras regiones presentan una redacción más general.

En segundo lugar, se puede destacar que esta claridad de planteamientos se combina con una visión amplia sobre el rol de las organizaciones ronderas. Los ronderos no sólo se atribuyen funciones en el campo de la administración de justicia o de la seguridad de sus comunidades, sino que proponen su incorporación en las instan-

³ Los proyectos de Ley analizados en las reuniones fueron los siguientes: N° 164, N° 651, N° 948, N° 1441, y el proyecto formulado en el II Encuentro Nacional de Rondas Campesinas.

Hacia una Ley de Rondas

cias que favorecen el desarrollo social, contando para ello con la posibilidad de acceder a recursos para la gestión de proyectos y ejercer el control y la vigilancia de las autoridades locales. Ello indica que los ronderos se asumen como actores fundamentales en los procesos sociales de sus respectivas localidades.

Uno de los aspectos más destacados es el referido a la autonomía que los ronderos exigen para el adecuado funcionamiento de sus organizaciones. Por autonomía entienden el reconocimiento de su competencia para administrar justicia, en alusión directa al valor que las prácticas de derecho consuetudinario deben tener dentro del ordenamiento constitucional y legal peruano. Pero también señalan que este concepto debe impedir que las rondas, para el cumplimiento de las funciones que una Ley les asigne, sean subordinadas a alguna institución del Estado. Hacen referencia, en particular, al Poder Judicial, a la Policía Nacional y al Ejército.

Por otro lado, existen distintas visiones sobre el rol de los Comités de Autodefensa. Los y las participantes reconocen que estas organizaciones tienen características diferentes a las establecidas para las rondas, especialmente por el carácter armado de las primeras y su subordinación a las Fuerzas Armadas. Estos planteamientos surgieron con mayor fuerza en los encuentros sostenidos en los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Junín, donde la presencia y actuación de los Comités de Autodefensa fue significativa durante el período de violencia política. Este tema no fue considerado explícitamente en las reuniones regionales y tampoco en el encuentro nacional. Su aparición indica que se trata de un asunto pendiente en la legislación sobre organizaciones civiles y seguridad.

Por último, se puede mencionar que los encuentros sirvieron para que los ronderos conocieran mejor las competencias de la Defensoría del Pueblo, en particular aquellas que directamente contribuyen con sus organizaciones: velar por los derechos humanos de las personas que se ven sometidas a la justicia campesina; supervisar a las entidades estatales encargadas de la administración de justicia para velar por el debido proceso de miembros de rondas denunciados por secuestro y usurpación de funciones; y fomentar vínculos entre los dirigentes ronderos y las instituciones del Estado vinculadas con su labor (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional).

Como se puede observar, las discusiones sostenidas en las reuniones regionales fueron fructíferas, pues no sólo alimentaron la reflexión previa al encuentro nacio-



Defensoría del Pueblo

nal, sino que contribuyeron a identificar y precisar aquellos temas que constituyen las demandas que las organizaciones ronderas realizan al Estado peruano, en general y al Congreso de la República de modo especial.





SEGUNDA PARTE



I

INAUGURACIÓN DEL ENCUENTRO

Dr. Manuel Bustamante Coronado
Presidente de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado

El origen de este evento se remonta a una coordinación con el Dr. Walter Albán Peralta, el 29 de diciembre de 2001, en mi tierra natal, Chota, cuando él asistió a la conmemoración de los 25 años de existencia de las rondas. No dudé en conversar con él sobre la necesidad de empezar una consulta y un debate nacional sobre este tema. De la misma manera, se ha coordinado con la Comisión de Descentralización y la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso, que están participando en este importante evento. Esperamos que hoy se llegue a buen término: recoger de ustedes las propuestas sobre las rondas y trabajar en torno a ellas. Quiero expresar mis afectuosos saludos y espero que sientan que el Congreso de la República es casa de ustedes.

Sra. Paulina Arpasi Velásquez
Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos

Hemos convocado este evento porque queremos escucharlos. Las leyes se han elaborado siempre sin consultar a nadie. Por eso, no se recoge en ellas las realidades multiculturales que tenemos en cada departamento. En este evento vamos a recoger los aportes de ustedes, para llegar a esas leyes que estamos buscando. Queremos dar una vez más la bienvenida a ustedes, hermanos y hermanas que han venido dejando de lado muchas cosas en cada uno de sus departamentos. Esperamos salir con claridad de este evento. Los congresistas que estamos aquí nos identificamos con ustedes.



Defensoría del Pueblo

Ing. Luis Guerrero Figueroa
Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización

Es un honor recibirlos en este Congreso. Llegamos a este día gracias a una coordinación de nuestras oficinas para realizar esta Audiencia Pública que tiene carácter oficial. El día de hoy se recogerán las iniciativas finales para que las Comisiones respectivas puedan dictar una ley que salga realmente de ustedes. Es nuestra intención, al igual que la Defensoría del Pueblo, traducir una Ley que defienda a las rondas campesinas del Perú. Espero que las conclusiones de hoy sean recogidas unánimemente por los Congresistas de la República y las vayan transformando en un acuerdo público, y pronto contar con la Ley de Rondas Campesinas, no olvidando que estamos en este momento discutiendo el primer borrador de la reforma de la Constitución. Allí también debemos prestar atención a la redacción de los artículos, para que salga lo que realmente es justo y correcto para la administración de justicia en el Perú. Bienvenidos todos al Congreso Nacional y a esta audiencia pública.

Dr. Walter Albán Peralta
Defensor del Pueblo en funciones

Quiero expresarles mi agradecimiento por haber acogido esta invitación. Este encuentro permitirá una discusión muy amplia sobre este tema tan importante para los ronderos del país, y también para el proyecto democrático que nos hemos propuesto desarrollar en el Perú. Se trata fundamentalmente de que las leyes recojan la experiencia de quienes directamente están involucrados. Eso es lo que entendemos por derecho de consulta. Ojalá que el desarrollo de la democracia vaya de la mano con la oportunidad de que la ciudadanía participe activamente en el debate de las normas y proyectos que se discuten en el Congreso de la República. En esta oportunidad, resulta todavía mucho más importante promover espacios para este debate teniendo en cuenta lo que constituye la experiencia de las rondas en el Perú.

El 29 de diciembre del año pasado se celebraron los 25 años de las rondas, lo cual demuestra que se trata de una experiencia exitosa. La experiencia está allí para potenciarla, fortalecerla y darnos pistas sobre cómo podríamos seguir construyendo una democracia en un país de la complejidad y de la realidad del Perú. Ésta es la idea más importante que nos convoca. Se trata de conciliar la realidad con el

Hacia una Ley de Rondas

derecho oficial. Muchas veces se ha legislado a distancia y con poca posibilidad de un debate amplio por parte de quienes conocen estos temas.

Las rondas han seguido un proceso en el que se pueden identificar etapas. Al principio, actuaban fundamentalmente en temas de seguridad, prevención, control del delito, etc., pero han llegado a otras dimensiones cuando solucionan conflictos, cuando asumen funciones que pueden calificarse propiamente como jurisdiccionales y, por supuesto, en la actuación de las rondas como autoridades que hacen posible la promoción del desarrollo local. En todo esto hay mucho que necesitamos conocer a fondo, no sólo los ronderos que lo viven día a día, sino el resto del país.

Este diálogo que se abre en este recinto del Congreso de la República tiene como antecedente algunas consultas previas. Sobre todo quisiera mencionar el Congreso de Rondas Campesinas, donde se elabora una propuesta legislativa que está también en debate. Por cuestión de recursos, se ha podido convocar a Lima sólo a 60 dirigentes y dirigentes ronderas. Sin embargo, se han desarrollado algunos espacios de discusión previa en doce departamentos y más de treinta provincias.

El tema es sin duda complejo, y esta complejidad tiene que ver con los distintos matices existentes en los proyectos de Ley y con los comentarios que éstos han suscitado en diferentes instancias. Ahí hay muchísimo por compartir y profundizar. Esta jornada va a permitir avanzar de manera significativa en esta dirección, pues es muy escaso el conocimiento de la situación que viven las rondas campesinas. Hay que hacer un esfuerzo para entender lo que es esta experiencia que surge en el mundo rural en un país en el cual el 70% de la población se concentra en las ciudades, en donde se toma posición frente a estas cosas desde esa perspectiva urbana sin conocer la experiencia rural.

Hay muchas preguntas o temas abiertos: cómo abordar el tema desde el Convenio 169 de la OIT; cuáles son los alcances del artículo 149° de la actual Constitución; cómo podría establecerse la competencia de las rondas para ejercer jurisdicción; en qué materias tendrían competencia; con qué límites podrían actuar las autoridades ronderas cuando administren justicia; cuál sería el nexo con la justicia formal; cómo distinguir las rondas campesinas de los Comités de Autodefensa; cómo podemos promover la primera consulta nacional sobre rondas.

Quiero hacer un reconocimiento muy especial por todo el esfuerzo y voluntad que han puesto las rondas y sus dirigentes para que podamos llegar a este espacio de



Defensoría del Pueblo

discusión. Quisiera agradecer muy especialmente a las Comisiones del Congreso que han estado especialmente activas para promover un encuentro de esta naturaleza y abrir un debate muchísimo más amplio en el país sobre este tema. Gracias a ellos es posible tener esta reunión precisamente en este lugar que es simbólico de lo que queremos expresar: las leyes que se van a hacer son discutidas con quienes directamente están involucrados en ellas. Es una experiencia poco frecuente, pero se trata de promover una pauta a seguir, buscando repetir lo mismo con otras discusiones.

Quiero hacer un agradecimiento especial a la cooperación británica que acompaña y financia este encuentro. Y saludar la presencia de representantes de otras instituciones: ONGs, la Comisión de la Verdad, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y la Comisión Episcopal de Acción Social. Me alegra mucho esta posibilidad de diálogo con gente que conoce el tema.

El evento puede entenderse como un esfuerzo por darle contenido a la democracia. Un dictador de la década del cincuenta decía que la democracia no se come. Este encuentro trata de refutar históricamente este dicho, tratando de avanzar en el significado de la democracia como expresión de la realidad del país y considerando que la población puede decir qué es lo más importante en su desarrollo. Podríamos contestar diciendo ahora que la democracia no sólo se come, sino fundamentalmente se vive.

II EXPOSICIONES

SALUDO DE REPRESENTANTES RONDEROS

Sr. Renán Gallo.
Representante de los ronderos de Piura

Esta es la primera vez que invitan al campesinado para que sean consultados sobre unos proyectos de Ley que van a ser de beneficio para la población. Lo que los ronderos necesitan en este momento es tener personalidad jurídica y que se haga uso del derecho consuetudinario que la OIT determina. Las rondas campesinas son organizaciones de derecho civil amparadas por la Constitución y el Código Civil. Para eso no hay necesidad de una Ley, porque ahí la Constitución y los estatutos determinan la libre asociación. Sin embargo, necesitamos una Ley que ampare y otorgue respaldo político y social a nuestras acciones dentro de la administración de justicia.

El año pasado en el caserío de Chocas, con la presencia de más de 280 ronderos, se realizó el Primer Encuentro de Rondas Campesinas donde se elaboró un proyecto de Ley. Por desconocimiento, no nos fue posible presentarlo a la Mesa Directiva del Congreso en aquél momento. Este proyecto ha recogido la iniciativas de los ronderos de Bambamarca, Cajamarca y Chota que son los impulsores de esta nueva administración de justicia. Representaciones de Piura, Ancash, Puno, Cusco, Junín, Huancavelica y Ayacucho también estuvieron presentes.

Queremos que se reconozca la personalidad jurídica de una forma autónoma y democrática para asumir decisiones que permitan ejercer funciones de gobierno local, de interlocución con el Estado y de administración de justicia, desarrollo, seguridad y paz comunal, porque éstos son los objetivos de las rondas campesi-

Defensoría del Pueblo

nas. El derecho a la autonomía interna (es decir, que las propias rondas campesinas ejerzan su derecho orgánico, administrativo y socioeconómico) está amparado en el Convenio 169 de la OIT y en el artículo 149° de la Constitución. De acuerdo al artículo 19°, el Estado protege su identidad cultural y social. De igual manera, el artículo 149° da a los pueblos originarios, que son las comunidades y las rondas campesinas, atribuciones para administrar justicia jurisdiccional de acuerdo a su derecho consuetudinario, es decir, de acuerdo a las costumbres que tenemos. Esto nos hace exigir que salga una nueva Ley.

El Convenio 169 dice, respecto a la identidad social y cultural y a las costumbres, que se debe garantizar el derecho de consulta antes de que salgan las medidas legislativas y administrativas, lo que no se hacía antes. Ahora que estamos en una reforma del Estado queremos que se tome en cuenta el derecho de la población de decidir sus prioridades en un proceso de desarrollo que no afecte la vida humana. Las rondas campesinas nunca han violado los derechos humanos, nunca han secuestrado a nadie; las rondas campesinas han hecho que la administración de justicia arregle los conflictos en una asamblea general, democrática, autónoma, con su propio lenguaje. Eso es lo que queremos rescatar y lo que queremos que se tenga en cuenta.

Sin embargo, los proyectos de Ley de los congresistas no están orientados en esta dirección. Con mucho respeto, el artículo 17° del proyecto presentado por el Dr. Bustamante, sobre la justicia, dice que las rondas campesinas administrarán justicia por debajo de los jueces de paz. No queremos ser peones de nadie ni tampoco ser sujetos hacia abajo. Este artículo lo hemos discutido con el Dr. Bustamante. El dictamen del Ing. Guerrero nos da una relación de lo que tenemos que hacer; prácticamente nos está quitando autonomía. Queremos que estas cosas se modifiquen. Además, las rondas campesinas buscan entrar a la elaboración de planes de desarrollo y participar en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Como sociedad civil tenemos ese derecho. Esto es lo que concierne a la personalidad jurídica y a la autonomía que queremos en el marco jurisdiccional y dentro de sus propios territorios.

Hacia una Ley de Rondas

Sr. Gubercindo Crispín Representante de los ronderos de Cusco

Quiero decir por qué nosotros, los campesinos, queremos que salga una nueva Ley de Rondas Campesinas. Los campesinos de los pueblos más alejados de cada departamento sufrimos el abuso de las autoridades del gobierno local, de las instituciones públicas, del Poder Judicial, de los Ministerios. Ellos dicen que no tenemos autonomía para fiscalizar a los gobiernos locales, a los profesores, a los doctores del Ministerio de Salud y aprovechando nuestra condición humilde comienza la corrupción, la injusticia y tantos otros abusos.

En el distrito de Ocongate, del cual provengo, el gobierno municipal ha cometido enriquecimiento ilícito. Dicen que no tenemos derecho a fiscalizar sus planes estratégicos. Cuando obtengamos la nueva Ley, tendremos la facultad de participar en la justicia campesina democrática, independiente, y con ello vamos a contribuir a la democracia comunal, distrital, provincial, departamental y nacional. Así vamos a contribuir al desarrollo de nuestras comunidades.

Es por ello que pedimos se apruebe una nueva Ley de Rondas Campesinas que nos permita administrar la justicia democrática, respetando los derechos de la ciudadanía, porque la autoridades judiciales y policiales están metidas en la corrupción, lo digo así francamente. Cuando ponemos a disposición de ellos a un delincuente que ha cometido abigeato en nuestra comunidad, ellos dicen que corresponde al Poder Judicial, a las comisarías, pero después de un día aparecen riéndose de nosotros. La justicia está comercializándose por medio del chantaje y la corrupción. No queremos eso. Es por esta razón que queremos una nueva Ley, para administrar justicia democrática, independiente, porque nosotros en asambleas juzgamos a los compañeros. El peso de la justicia cae en su debido momento y sin gastar en procesos, sino que le damos solución inmediata a la situación. Con esa Ley vamos a contribuir a la justicia social del campesinado y al desarrollo de nuestra querida patria.

Defensoría del Pueblo

Sr. Renán Gallo. Representante de los ronderos de Piura

Las rondas campesinas tienen una Ley, que es la N° 24571, la cual las autoridades tienen que respetar. Pero queremos que las rondas tengan una ampliación de facultades dentro de la sociedad civil, como organizaciones civiles según lo establece la Constitución y las normas legales.

Sabemos que hay dos clases de justicia: la justicia ordinaria y la justicia especial. La justicia ordinaria la administran las autoridades del Poder Judicial y la justicia especial la administran las autoridades del pueblo organizado, las comunidades, las rondas campesinas, los pueblos indígenas. Lamentablemente, no tenemos Ley que nos ampare para hacer esta administración de justicia, dentro del marco de la Constitución, el Convenio 169 y el derecho consuetudinario de administrar justicia de acuerdo a nuestras costumbres, en nuestra jurisdicción. Queremos que este Congreso nuevo, con una nueva visión de la sociedad, haga suyo el clamor de la población.

Nos han hecho una pregunta: y ustedes ¿son indígenas? Tenemos que tomar en cuenta que, así como ha venido la modernización, la globalización, el neo-liberalismo, la población también tiene derecho a cambiar de ropa. Eso no significa que no somos indígenas: venimos de un pueblo indígena, de muchos siglos atrás, pero los gobiernos se han encargado de quitarnos ese apelativo. Antes de la Reforma Agraria de Velasco eran comunidades indígenas, después las cambiaron a campesinas.

También necesitamos que, cuando hayan presunciones de violaciones de derechos humanos, se establezca que debe formarse un Tribunal Mixto, entre la justicia especial y la justicia ordinaria, para resolver estos problemas. Creo que coordinando con las autoridades podemos eliminar la delincuencia y llegar a logros fundamentales que la población reclama. Asimismo, queremos que se deroguen todos los decretos anticonstitucionales del fujimorismo que crearon conflictos entre las rondas campesinas y la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y algunas autoridades locales.

Hacia una Ley de Rondas

LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL CONVENIO N° 169 DE LA OIT
Sra. Paulina Arpasi Velásquez
Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos

La Constitución Política, en su artículo 2°, inciso 19, referente a los derechos de las personas, señala que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. El convenio 169 de la OIT, que el Perú ha suscrito en diciembre de 1993 y que ha entrado en vigor desde febrero de 1995, y que se aplica a los pueblos indígenas de países independientes, plantea un reto muy importante para nuestro país. Nuestra Constitución y el Convenio 169 tienden a que, a nivel nacional e internacional, se proteja a nuestros pueblos indígenas, porque, a pesar de esta declaración de igualdad, sabemos que todavía existe una marginación de los campesinos. Por eso, es muy importante trabajar en nuestra organización, prepararnos todos valorando nuestra autoestima.

La historia de nuestra patria muestra a los indígenas sometidos al trabajo de peones o campesinos de fundos, sin protección de las autoridades. Nadie nos defendía. Recuerdo que mi padre trabajaba en una hacienda, y yo de niña tenía miedo porque venía el dueño en caballo y nos hacía correr. Así hemos sufrido, pero hemos resistido y seguiremos resistiendo. Esta desprotección no impidió que los indígenas mantuvieran relaciones, contactos, coordinaciones, lazos sociales, religiosos, culturales, económicos. No olvidemos que a principios del siglo XX las dos partes de la población nacional era campesina, pero éramos una mayoría dependiente de una minoría que no nos comprendía.

A mediados del siglo XX, con la industrialización proveniente de Europa, surge en Latinoamérica, especialmente en México, un movimiento llamado indigenismo integracionista cuya idea central era no ignorar los problemas que afrontaban los pueblos indígenas. Por eso se crean a nivel internacional los Institutos Indígenas y se inician procesos de reforma agraria, en las que los indígenas, en su mayoría dedicados a trabajar la tierra, forman cooperativas y tienen salarios justos. En nuestro país se dio la reforma agraria a fines de los años sesenta, después de muchas promesas de gobernantes, en la que el campesino aprendió a cooperativizarse. Se formaron las comunidades campesinas y surgió una frase célebre que forma parte de nuestra historia: "Campesino, el patrón ya no comerá más de tu pobreza". Las organizaciones campesinas jamás van a permitir esto si están bien organizadas. Desde ese momento, los hombres del derecho se preocu-

Defensoría del Pueblo

paron por proteger a nuestras comunidades campesinas andinas y nuestras comunidades nativas amazónicas, diferencia que se hacía para no usar el termino indígena, porque en su mentalidad la veían como una palabra despectiva.

Nunca hemos ido consultados. Ya no queremos que exista eso. Por eso hemos tomado esta iniciativa, porque conocemos nuestra realidad y muy bien podemos aportar a que esas leyes se elaboren de acuerdo a nuestra necesidad y realidad. En el campo de la justicia, sometieron a nuestras comunidades étnicas a un Poder Judicial que, por desconocimiento de las costumbres propias de cada grupo étnico, tomaron decisiones poco cercanas a la realidad de las comunidades, muchas veces injustas. Nunca han tomado en cuenta nuestra lengua. Por ejemplo, viene un abogado que no conoce nuestro idioma, ¿cómo nos va a entender? Viene un policía que no sabe nuestra lengua, ¿cómo nos va a entender, al igual que el médico o los profesores? Por eso estamos elaborando un proyecto de Ley para que exista el derecho de usar nuestras lenguas maternas. Es cierto que el Código Penal de 1991 reconoce la diversidad de culturas de nuestro país; por eso, en su artículo 15°, no impone penas a aquellos que cometen delitos que en su medio cultural no son considerados como tales.

La Constitución actual, en su capítulo VIII, del Poder Judicial, considera en su artículo 149° que “Las autoridades de las comunidades nativas y campesinas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. Es un importante avance que nos den la facultad de ejercer función jurisdiccional dentro de nuestro ámbito territorial, aceptando el apoyo de las rondas campesinas.

Es muy importante que nuestra Ley de leyes le haya dado un espacio a las rondas campesinas. Esta organización nació a fines de los años setenta en el norte de nuestro país, en donde aumentaron en forma preocupante los abigeos. Los antiguos gamonales, con su poder económico, abusaban de los campesinos, robaban su ganado y usurpaban sus tierras, contando con el apoyo de malas autoridades. Ante este abuso y prepotencia, los campesinos formaron grupos para hacer vigilancia nocturna, elegidos en asamblea, contando con el apoyo de la población del caserío. Tuvieron tanto éxito que en asamblea se discutía con los ronderos sobre

Hacia una Ley de Rondas

cómo castigar a profesores que no enseñaban bien y a las autoridades corruptas. Nosotros no castigamos con violación sino que exigimos que se respete la ley. Eso es lo que exigimos.

Justicia campesina

Voy a citar un comentario de Raquel Yrigoyen, estudiosa de las rondas campesinas, que nos recuerda unas interesantes palabras del campesino Rémulo Oblitas, que dijo: “Los ladrones de noche fueron la causa para que surgieran las rondas campesinas, pero los ladrones de cuello y corbata, de día, fueron la causa para que surgiera la justicia campesina”. Ante estos hechos, los campesinos comenzaron a desarrollar funciones judiciales autónomas, llegando a expulsar hasta jueces, como se hizo en la provincia de Chota. Por ejemplo, los problemas de tierras, que ante la justicia ordinaria duraban años, ante los ronderos duraban horas. Los ronderos consideran que ante el robo, el culpable debe restituir; ante la violencia, uno debe pedir perdón a la víctima, y que los castigos deben acordarse en asamblea.

Pero esta justicia que emana del pueblo, incomprendida por el juez y el fiscal, constituyó un terrible problema durante los años noventa, durante la lucha frontal del Estado contra el terrorismo. Muchos ronderos fueron detenidos acusados de secuestradores, imponiéndoseles altas penas. Era necesario y urgente una disposición constitucional que tratara sobre el derecho consuetudinario. Este derecho está consagrado ahora en el artículo 149° de nuestra Constitución. Pero este artículo constitucional también trata sobre una Ley que establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial. Esta Ley, hasta la fecha, no se ha dado.

Como ex dirigente campesina, comparto un comentario del constitucionalista Marcial Rubio: “Esta Ley es urgente porque los conflictos de jurisdicción que pueden presentarse estorbarían la paz de estas comunidades. Si ya está vigente la Constitución, las autoridades de las comunidades tienen todo el derecho de ejercer la función jurisdiccional que les da este artículo”. Si esta Ley no se da, pueden presentarse conflictos en cualquier momento. Para eso estamos presentes en este evento los congresistas, para que esa Ley se promulgue.

Los derechos de los pueblos nativos están consagrados también en el artículo 8°, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT: “Los pueblos indígenas y tribales deberán

Defensoría del Pueblo

tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en su Constitución. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio". Y en su artículo 9°, numeral 1, dice: "En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros". Considerando el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen titularidad para aplicar el derecho consuetudinario y ejercer funciones jurisdiccionales. Respalamos el término "pueblo" porque es más amplio, comprendiendo varias organizaciones formales que no están reconocidas por Ley.

Es momento de expedir esta Ley, de entablar mecanismos de coordinación entre la jurisdicción especial, que descansa en tradiciones y costumbres del lugar, respetando los derechos fundamentales de la persona humana y la jurisdicción ordinaria, sin olvidar que el Convenio es más amplio que nuestra Constitución. En mi condición de Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos prometo que pronto tendremos esta Ley tan esperada por nuestros hermanos campesinos, que han demostrado ser muy buenos actores de su propio desarrollo, trabajando en comunidad, superando la extrema pobreza y rescatando las enseñanzas de nuestros antepasados.

NECESIDAD DE UNA LEY DE RONDAS

Dr. Manuel Bustamante Coronado

Presidente de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado

Es urgente que los ronderos del Perú tengan una Ley, un instrumento legal para moverse en el contexto legal de nuestra patria. La sociedad rural, durante las décadas del setenta y ochenta, experimenta mecanismos de organización comunal regional o local en respuesta a la imposibilidad del Estado de resolver problemas de tenencia de tierras, pese al proceso de Reforma Agraria, produciendo desorden en el campo y conflicto con las autoridades detentadoras del poder real. La imposibilidad del Estado, es decir de autoridades judiciales y policiales no solamente pasivas, sino inoperantes y corruptas frente al auge del abigeato, hace urgente que el pueblo se organice y constituya lo que hoy se llaman rondas campe-

Hacia una Ley de Rondas

sinas. Esto no ha sido de la noche a la mañana, se ha tenido que avanzar progresivamente en el desarrollo de nuestros pueblos, pero producto de ese accionar inoperante de las autoridades se dio origen a esta organización de rondas en la comunidad de Cuyumalca, que se organiza por primera vez el 1 de diciembre de 1976.

Las rondas se organizan para defender sus propiedades y sus tierras, pero no se han quedado ahí. De hecho son organizaciones sociales, lo reconocen sus integrantes, no necesitan que ninguna otra autoridad lo reconozca. Ellos existen y, por tanto, actúan y desarrollan el principio jurisdiccional de acuerdo al artículo 149° de la Constitución. Algunos estamos de acuerdo que las rondas tengan una Ley, otros probablemente no lo estén. Es necesario que hagamos consenso para que nuestras organizaciones campesinas tengan un instrumento legal con el que se inserten en el contexto jurídico de nuestra patria.

Esta organización que nace en Chota ha ido avanzado progresivamente. En el norte del país el abigeato se ignora, y producto de eso es el origen de esta organización, sobre todo debido a un Poder Judicial inoperante y una Policía Nacional que no supo prevenir los delitos. Eso da origen a las rondas, y nos sentimos muy orgullosos de esta organización porque, dicho sea de paso, en las provincias de Cajamarca no tuvimos terrorismo gracias a ellas. La violencia social expresada a través del terrorismo complicó aún más el desorden en el campo, por lo que se promueve la formación de organismos de autodefensa. El Estado, a través de las Fuerzas Armadas, saca instrumentos y quiere acoger a las rondas y someterlas a su libre antojo.

Es necesario reafirmar que el Perú es un país con diversidad étnica, cultural, lingüística y por eso se necesita una Ley de rondas que sea producto de ustedes. Este evento debe servir para que ustedes hagan su propuestas. Nosotros podemos equivocarnos haciendo propuestas legales, pero dialogando con ustedes, que viven constantemente el accionar de las rondas, podemos asumir sus propuestas.

También se han señalado algunos antecedentes normativos. La Ley N° 24571, que se promulgó en noviembre de 1986, reconoce a las rondas campesinas como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad que contribuyen al desarrollo y a la paz social sin fines políticos y partidarios. ¿Qué sucede con esta Ley? El Decreto Supremo N° 012-88-MI, de marzo de 1988, reglamentó esta Ley y saca el

Defensoría del Pueblo

Reglamento de Organización y Funciones de rondas campesinas pacíficas, democráticas y autónomas, y establece que el control y la supervigilancia esté a cargo de la Dirección General de Gobierno Interior, y además que exista una acreditación subprefectural para que las rondas existan. Si bien este Decreto reglamenta la Ley N° 24571, somete a las rondas al Ministerio del Interior. Para ellas es incómodo esto porque son organizaciones sociales autónomas, efectivamente democráticas pues deciden sus actividades en una asamblea. Entonces, no necesitan pedir permiso ni al Ministerio del Interior ni al Prefecto para decidir sus acciones.

Luego tenemos la Ley N° 24656 que sale en abril de 1987. Esta Ley norma lo relacionado con el Código Civil. Es una ley para aquellas comunidades campesinas que todavía conservan ancestralmente el manejo comunal de la tierra. ¿Qué sucede cuando se vincula con el artículo 19° de la Constitución que dice que las comunidades campesinas pueden administrar la función jurisdiccional especial con el apoyo de las rondas? Las comunidades campesinas que son reconocidas aquí, son aquel grupo social rural que participa de una tenencia colectiva de la propiedad de la tierra, pero existen en otras partes de nuestra patria, concretamente en Cajamarca, donde cada uno tiene una propiedad individual. Eso hace que estas organizaciones entren en incompatibilidad con lo que la Ley establece.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 740, de noviembre de 2001, dispuso la posesión de armas y municiones por las rondas campesinas para evitar la infiltración terrorista y el narcotráfico. Esto se normó y en algunas partes del Perú se entregaron armas y municiones. ¿Qué sucedió? En aquellos lugares donde las rondas practican la democracia, donde hay un ejercicio independiente y autónomo, éstas no fueron aceptadas. Recuerdo perfectamente, que cuando se fue a repartir armamento y municiones, los ronderos de mi provincia me dijeron: “No necesitamos armas; nosotros necesitamos herramientas para trabajar nuestras tierras”. No recibieron armamento y sin embargo han permanecido, han seguido vigentes y no tuvimos terrorismo en Chota. Este Decreto, desde mi punto de vista, lesiona el fin y el objetivo de estas organizaciones populares de nuestra patria.

Luego tenemos el Decreto Legislativo que reconoce a los Comités de Autodefensa como organizaciones de la población surgidos espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad. Este dispositivo sale para reglamentar a los ronderos con fines de lucha contra el terrorismo. El Decreto Supremo N° 077-92 salió en noviembre de 1992, en plena dictadura de Fujimori y

Hacia una Ley de Rondas

Montesinos. Este Decreto obligó a los rondas campesinas a constituirse como organizaciones de autodefensa (artículo 4°), autorizadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 6°), lo que termina sometiendo legalmente. Como se aprecia, diversas normas fueron enfocadas equivocadamente. Las rondas campesinas pasaron de ser organizaciones políticas que dependen del Ministerio del Interior a organizaciones paramilitares que dependen del Ministerio de Defensa, enfoque errado justamente porque los ronderos que conocemos no aceptaron municiones ni armas, pero fueron sometidas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

¿Qué sucede en 1993 con la Constitución de aquel año? En el artículo 149° se otorga reconocimiento a las rondas campesinas. Durante el debate de aquella época en el Congreso Constituyente Democrático se dividieron conceptos como que las rondas campesinas son un mecanismo que tienen las comunidades, o que las rondas campesinas son coyunturales al problema de la seguridad. Este artículo constitucional demuestra ambigüedad en razón del desconocimiento absoluto de los constituyentes respecto al verdadero rol de las rondas campesinas y de la función jurisdiccional especial. La confusión radica en creer que son Comités de Autodefensa que surgen a raíz del terrorismo. Las rondas nacieron mucho antes, no fueron coyunturales al terrorismo. Sin embargo, existe la intención de los constituyentes de aquella época de reconocer la función jurisdiccional de las rondas campesinas. Ellos tienen este concepto, por eso es necesario resaltar la ponencia original de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático en el capítulo sobre el Poder Judicial, que fue rechazada durante el debate, y que planteaba el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas y de las rondas campesinas. Esto lo hemos extraído del Diario de Debates, tomo V, del 31 de mayo al 20 de setiembre de 1993.

Las rondas campesinas, desde el punto de vista de la sociología rural son el eje del desarrollo rural. Ellas han transformado su dinámica de autodefensa al orientar su forma y ordenamiento al control de la vida cotidiana, la conservación de suelos, la construcción de canales de riego y locales escolares, así como a la solución de conflictos. Es decir, con el desarrollo se han insertado, evolucionado y cambiado hacia no ya un simple cuidado de propiedades, sino hacia el desarrollo y mejoramiento de su *modus vivendi*, y también de su forma de pensar y construir el desarrollo y cultura de su comunidad. Cuando hablamos de solución de conflictos, es-

Defensoría del Pueblo

tamos diciendo que las rondas campesinas se reúnen en asambleas generales y allí solucionan problemas que a veces el Poder Judicial no puede resolver.

Insisto en que es necesario que los ronderos cuenten con un instrumento legal para seguir desarrollando e insertándose dentro del contexto jurídico de nuestra patria. Las rondas se constituyen para defenderse de los abigeos, pero luego asumen mayores responsabilidades: su organización se orienta a disminuir la desventaja de la desigualdad campo-ciudad. Las rondas campesinas van más allá de lo meramente político-militar, amplían sus funciones. Lo que originalmente fue una organización de defensa contra la delincuencia pasa a convertirse en una organización que promueve el desarrollo local, obras comunales, fiscalización de autoridades corruptas, ayuda mutua, etc. La asamblea como máximo órgano decisorio se constituye en el espacio deliberante para discutir problemas y tomar decisiones consensuales.

Desarrollo constitucional del artículo 149° de la Constitución Política del Perú

En virtud de este artículo se consagra la jurisdicción especial conforme al derecho consuetudinario, garantizando la diversidad cultural de la nación. El Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú en 1993, reconoce una serie de derechos a los pueblos indígenas, como la autonomía interna, la participación ciudadana, la conservación de sus costumbres, etc. De dicha norma se determina la necesidad de una nueva Ley de rondas campesinas, que debe incluir su reconocimiento como organización comunal y social, la autonomía económica y administración, su participación en el desarrollo económico y social del país, el respeto a su cultura y tradición, el pleno ejercicio de la función jurisdiccional sin menoscabo ni violación de los derechos fundamentales de la persona.

Quisiera resaltar un tema de amplio debate: la capacidad conciliadora. Las rondas campesinas establecen un mecanismo previo que busca solución consensual al conflicto, constituyendo una vía alternativa de solución de conflictos de manera rápida y efectiva. Surge entonces esta pregunta: ¿Por qué no otorgarles capacidad conciliadora si resuelven conflictos por consenso, y todos los peruanos la necesitamos para poder avanzar y desarrollarnos?

Quiero finalizar diciendo que, desde el punto de vista urbano, la capital de la República es heterogénea, es una realidad totalmente diferente y desarticulada de las

Hacia una Ley de Rondas

capitales de los departamentos y provincias. Si vamos más allá, encontramos que nuestras comunidades campesinas, nuestros centros poblados y nuestros distritos escuchan de la capital de la República por radio. Esa es nuestra realidad. Por eso, coordinamos en Cuyumalca para que se realice esta consulta nacional.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y RONDAS CAMPESINAS **Ing. Luis Guerrero Figueroa** **Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización**

Las rondas campesinas tienen una Ley que ha sido mencionada y consta de un solo artículo, pero esta Ley nació prácticamente muerta porque faltaba desarrollarla. Habría voluntad del Estado y del gobierno de turno de llevarla adelante en su aplicación, de ahí que en noviembre de 2000, después de consultas con algunas organizaciones ronderiles, presenté un proyecto de Ley al Congreso de la República, producto de la permanente experiencia que venía desarrollando desde 1976. Inicié y participé desde el inicio de las rondas campesinas. En esta oportunidad no desarrollaré la propuesta que presenté, sino expondré sobre la administración de justicia y las rondas campesinas, para que en el taller de la tarde ustedes participen y nosotros, como legisladores, podamos saber cómo piensan, conociendo las iniciativas de Chota y del II Encuentro Nacional de Rondas, y varias iniciativas escritas que nos han hecho llegar varias Federaciones de Piura a Puno, y particularmente la Federación de Chota y Bambamarca, con las que hemos trabajado de la mano.

Debo mencionar que las rondas campesinas surgieron un 29 de diciembre de 1976 en la zona norte del país, específicamente en el centro poblado de Cuyumalca. Como recordarán, a partir del robo suscitado en la Escuela Fiscal de Cuyumalca, no había forma de defenderse ni las autoridades podían defendernos. Decidieron crear una ronda para cuidar la escuela y al ver que tuvo eficacia la ampliaron a su comunidad, y luego se desarrolló en toda la región. Dichas rondas se gestaron como mecanismos para la autodefensa, protección y seguridad de las personas y de sus bienes ante el robo y abigeato, cumpliendo diversas tareas como el control del orden de cada comunidad, la colaboración con la labor administrativa y la gestión del gobierno comunal, y la resolución de conflictos diversos. De esa manera, se constituyeron en instancias de reacción social institucionalizada frente a lo que consideran dañino a su sociedad, sancionando normas de regulación de la vida

Defensoría del Pueblo

social con relación a diversos aspectos (tierras, familia, contratos, herencia) y creando normas de acción social para satisfacer sus necesidades de paz y justicia. La mayor parte de resoluciones que tomaron las rondas han sido correctamente aplicadas. Hay lógicamente algunos excesos que muchos han tratado de utilizar. Pero si hablamos de porcentajes, la mayor parte de acciones han sido realmente correctas y justas. Esta importante organización campesina se fue extendiendo por toda la serranía de nuestro país, y luego en zonas urbanas.

Las rondas campesinas son, entonces, instituciones ajenas a motivaciones político-partidarias, por lo que deben disponer de una organización idónea capaz de expresar la voluntad e interés de sus miembros sin sufrir distorsiones por fines extraños a su naturaleza. Es muy importante que las rondas expresen la voluntad de todos los ronderos y ronderas, de tal manera que se fortalezcan. Ellas han cumplido un rol importante, junto con nuestras Fuerzas Armadas y autoridades judiciales, en la lucha por la pacificación contra el terrorismo que afectó gravemente a nuestra nación. Recordamos que el terrorismo quiso desarrollarse en Chota, pero fueron los ronderos campesinos quienes actuaron rápidamente y no permitieron que entren las fuerzas subversivas en esta región. Sí hubieron actos terroristas, por ejemplo en Chota, donde Sendero asaltó la Colpa, pero luego la ronda acorraló a todos y los entregaron a la policía. Luego cerraron sus fronteras y no pudieron desarrollarse. Hay que recordar este hecho por aquellos que no creen en esta Ley, porque existen reacciones en contra dentro del Congreso de la República que señalan que las rondas campesinas podrían ser el germen de un sostén armado del pueblo y que pueden crear inestabilidad dentro del Estado de Derecho. Tenemos que enfrentar esa idea muy claramente poniendo los ejemplos históricos en esta materia, de tal manera que se señale su rol fundamental en la lucha contra el terrorismo. Esto tiene que ser reconocido.

De igual manera, ha cumplido un rol fundamental en la administración de justicia. En Chota había un juez llamado "Garay-cuánto-hay". Los ronderos iniciaron la justicia. Lógicamente no destituyeron a este juez. Las rondas campesinas actuaron debidamente y es ahí donde el Estado reacciona, cuando los pueblos hacen justicia, toman acciones para poder ser escuchados. Tenemos que reconocer que, en el plano de la justicia, la ronda campesina está ayudando permanentemente y viene ejerciendo la justicia. Por lo tanto, tiene que ser reconocido este mecanismo, tiene que ser expuesto muy claramente ante los parlamentarios, porque es aquí donde se va a aprobar la Ley.

Hacia una Ley de Rondas

Miles de ronderos y ronderas murieron o fueron afectados física o mentalmente en dicha época, en tanto que otros terminaron siendo desplazados. Todos ellos son los damnificados de ese período del terror ante quienes el Estado tiene la obligación de reconocer mecanismos adecuados de indemnización. Seguramente podrá decir que son miles y no tenemos dinero para pagarles inmediatamente. Se deben establecer reglas de juego sobre cómo se va a indemnizar. Puede ser en el corto, mediano o largo plazo, o ver qué tipo de incentivos y mecanismos de indemnización tienen que producirse. No es justo que solamente a determinados sectores de la sociedad le reconozcan sus derechos y a los que han sido víctimas del terrorismo no se les reconozcan.

Sin embargo, es necesario establecer un nuevo ordenamiento tendiente a diferenciar lo que es una organización rondera pacífica. Tenemos que sensibilizar a los sectores de la sociedad y del Estado para que entiendan que las rondas campesinas van a contribuir a la estabilidad del Estado de Derecho, van a contribuir para que se ejerza la justicia, van a contribuir para que puedan darse los mecanismos que atraigan la inversión y que al Estado no le cueste, porque a los ronderos no les pagan para rondar. Se está ejerciendo una labor de justicia sin que al Estado le cueste. Entonces, el Estado tiene que reconocer estos mecanismos a fin de posibilitar el fortalecimiento del Estado de Derecho. Aquí hay una cuestión de fondo que debemos comprender, particularmente aquellos que toman decisiones. Tenemos que diferenciar lo que es una organización rondera pacífica de los Comités de Autodefensa organizados para la lucha contra la subversión, cuyo carácter fue temporal, siendo necesario que a través de una nueva Ley sobre rondas se adecúe su funcionamiento y organización a sus propias prácticas destinadas a la defensa de sus bienes y al orden y desarrollo de sus comunidades.

Comprendemos que es difícil que nuestra Policía Nacional, con bajo presupuesto, vaya a cuidar terrenos en el campo. En la ciudad se ponen policías en la esquinas, hay patrulleros, pero en el campo no se pueden dar esas condiciones. Por lo tanto, está claramente evidenciado que el gobierno toma una decisión inteligente al unirse a las rondas campesinas y crear las rondas de autodefensa. Recién ahí fue un mecanismo real, correcto para derrotar a la subversión, antes no pudieron. Fue una política correcta, por lo que tenemos que señalar que esos Comités de Autodefensa, dependientes de las Fuerzas Armadas, cumplieron su rol y tienen que pasar a ser las rondas campesinas debidamente reconocidas e

Defensoría del Pueblo

institucionalizadas como mecanismo de lucha por la pacificación y el desarrollo de los pueblos.

Las rondas campesinas actualmente se han convertido en pilares de la lucha contra la pobreza y son también organizaciones funcionales que desempeñan un papel preponderante frente a la ineficacia y corrupción de los aparatos estatales que tradicionalmente han actuado en favor de aquellas personas que mantienen cierto grado de poder. Las rondas, como hemos visto en muchos lugares, contribuyen con el desarrollo comunal: hacen obras con muy poco dinero. Acabo de estar en una comunidad nativa de los cocamas. En Pacaya Samiria, encuentro una obra de agua potable con torres hechas en 1998. Les pregunto si funcionaba el sistema de agua potable. Y dijeron: "No. Solamente vinieron a inaugurar y nunca más funcionó la obra desde ese día". Las bombas nuevecitas nunca se utilizaron y tampoco un pozo de perforación de cuatro metros de profundidad. Les dije: "¿Ustedes conocen el proyecto?" No conocían del proyecto, ni cuánto costó, no conocían nada. Eso tiene que terminarse. Las organizaciones ronderiles tienen que cumplir su labor de fiscalización, de tal manera que le ahorramos plata al Estado. Si la ronda tiene una labor de fiscalización real, como tenemos muchos funcionarios del Estado, la obra va a salir mejor hecha.

En el Perú, la administración de justicia mantiene diversas deficiencias. Por un lado, falta capacidad en los magistrados, y por otro se carece de equidad en la administración efectiva. Ahora mismo estamos saliendo de una etapa en la que todas las entidades públicas estuvieron plagadas por funcionarios corruptos que denigraron nuestro Estado. Y esos son males fatales que deben ser exterminados a fin de abrir paso a una sociedad en donde el contrato social de los peruanos tenga real vigencia. Las rondas campesinas han ejercido función jurisdiccional desde su aparición, ya que son las propias masas campesinas las que participan en acciones de control.

Empero, la justicia de las rondas nos exige comprender y aceptar la aplicación de sus usos y costumbres. En esa línea, debemos tener claro que la costumbre, como primera fuente del derecho, fluye libremente del pueblo como una práctica constante que se mantiene en el tiempo. Por tanto, la justicia ronderil implica aceptar que sean los propios campesinos quienes participen en la investigación y solución de sus problemas, pero también implica que la justicia campesina mantenga una intervención correcta, eficaz, equitativa y con perspectiva de progreso, ya que sólo

Hacia una Ley de Rondas

estos preceptos permitirán que las rondas conserven su prestigio y autoridad. Importa esto para que se reconozcan efectivamente las responsabilidades de las rondas como primer nivel de justicia. No le encontramos razón al planteamiento de que los conciliadores tienen que ser letrados. Los abogados, con el respeto que se merecen, pueden ser asesores. Los abogados son técnicos en materia legal pero no son necesariamente los que hacen justicia. Este concepto tenemos que discutirlo profundamente porque para hacer justicia tiene que estar el pensamiento humano. Es un concepto central que tenemos que poner en discusión ahora que estamos haciendo la reforma constitucional. Los tres principios fundamentales para las rondas son justicia, desarrollo y fiscalización. Algunos congresistas, yo entre ellos, hemos desarrollado algunos conceptos puestos en el proyecto de Ley del año 2000. Para esta Ley necesitamos todos los aportes.

No voy a referirme ya al Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, quiero decir algunas cosas sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes que forman parte del Derecho nacional. Hemos suscrito el Convenio 169 de la OIT y, como tal, el Perú es parte de él. Se reconoce, en su artículo 1°, inciso 1, literal b, y en el inciso 2, el derecho de los pueblos indígenas a su autoidentificación. Se establece asimismo, en el artículo 2°, inciso 2, literal b, el respeto por la identidad social y cultural, costumbres y tradiciones e instituciones de los pueblos indígenas. También garantiza, en el artículo 6°, el derecho de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Y dispone en el artículo 7°, inciso 1, que los pueblos indígenas deben tener derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que afecta a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. El Convenio señala igualmente que los pueblos indígenas deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectación directa, y garantiza en su artículo 8° el respeto del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, y el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos humanos, debiendo establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que surjan entre el derecho consuetudinario y los derechos humanos.

La ejecución del presupuesto tiene que ser consultada al pueblo y, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo constitucional, el pueblo ejerce derecho de fiscalización.

Defensoría del Pueblo

Además, los gobiernos locales tiene que rendir cuentas públicamente sobre el manejo de sus fondos bajo responsabilidad. Hemos recogido estos puntos en esta reforma constitucional, en el capítulo de descentralización. Debemos tener mucho cuidado en ello, porque los planes y programas de desarrollo son ahora pilares fundamentales para construir el plan nacional.

Otro tema central tiene que ver con las elecciones. En las elecciones estamos reconociendo que los pueblos indígenas tienen 15% de representación obligada en todas las listas de candidatos que se presentan, tanto a nivel de gobierno central como gobierno regional. Además, los partidos y gobiernos que se presenten en estas elecciones tienen, al momento de inscribirse, que presentar los candidatos e inscribir un plan de gobierno. Para ello, la discusión de las elecciones va a ser entre planes de gobierno, de tal manera que no nos vendan "gato por libre" y no ofrezcan cosas que nunca se cumplen. Eso está puesto en la Ley de Elecciones Regionales.

Del mismo modo, el artículo 9° dispone que se deberá respetar los métodos a los que los pueblos indígenas recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, determinando finalmente en su artículo 12° que los pueblos indígenas deberán tener protección contra la violación de sus derechos, pudiendo iniciar procedimientos legales para asegurar su respeto efectivo. Esto es lo que hemos hecho cuando hemos investigado el caso de La Flor de la Frontera, donde hubo un enfrentamiento entre colonos ronderos y aguarunas nativos, con la consecuencia conocida: murieron 16 y hubo 18 heridos. ¿Hasta dónde protege esta norma a la comunidad indígena? ¿Hasta dónde les obliga a juzgar a los que cometen actos de terror o que delinquen? Los que cometen asesinatos tienen que ser juzgados debidamente.

Nuestra Constitución Política señala en su artículo 149° que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre y cuando no violen los derechos fundamentales de la persona. Ese artículo requiere ser perfeccionado en la reforma. Les pido a los académicos presentes, a los dirigentes ronderos, a que el día de hoy nos hagan llegar su visión sobre la redacción de un artículo que reemplace a éste. Tiene que ser perfeccionado pues en algunos lugares la ronda campesina es una organización comunal, mientras que en otros, en aquellos lugares en que el cam-

Hacia una Ley de Rondas

pesino es parcelario, las rondas son la principal forma de organización. Tenemos que perfeccionar dicho artículo constitucional, y les pido que trabajen sobre esto para hacer llegar la propuesta a la Comisión de Constitución.

A su vez, en el inciso 8 del artículo 139° de la Carta Magna se indica que no se deja de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley y que, en tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y del derecho consuetudinario. Parte importante de éste último está presente en las comunidades y rondas campesinas. En la actualidad ese precepto constitucional es letra muerta ya que no existe aún una Ley que desarrolle su contenido. Por tanto, los congresistas que integramos el presente Congreso tenemos la enorme responsabilidad de plasmar el derecho constitucional que nuestras rondas campesinas reclaman. Los congresistas presentes estamos comprometidos con el tema, pero yo pediría que sensibilicen a otros congresistas y a todas las instituciones que discuten la materia. Particularmente, ahora se está discutiendo la reorganización de la Policía Nacional, se está definiendo el rol en el orden interno de la Policía Nacional y el rol de las Fuerzas Armadas en materia de defensa nacional. Es el momento oportuno de reordenar el Estado y dar fuerza para que el Estado de Derecho funcione y no se permitan más golpes. Evidentemente, estas organizaciones sociales y todas las formas de la organización civil fortalecen el Estado de Derecho.

La falta de un reconocimiento constitucional de esa atribución de administrar justicia, en tanto órganos de apoyo de las comunidades campesinas, ha dado paso a que estas organizaciones o sus integrantes sean víctimas de la incomprensión de muchas autoridades que cuestionan y malinterpretan sus prácticas, para luego someterlas a procesos judiciales injustos. Por ello en el mes de setiembre se dio el proyecto de Ley N° 637/2001-CR que luego se convertiría en la Ley N° 27599, mediante la cual se concedió amnistía a los miembros de las rondas campesinas.

Las rondas son la expresión de una auténtica forma de justicia y han sentado las bases para una nueva modalidad de su administración en el Perú, teniendo en cuenta que nuestro sistema se ha visto más y más deteriorado en los últimos años. En síntesis, debemos impulsar el reconocimiento de un nuevo mecanismo de solución de controversias para las rondas campesinas y proponer también que se les otorgue capacidad de control y fiscalización en las obras que el gobierno central o local efectúan dentro de su jurisdicción. Al mismo tiempo, es necesario que ellos sean sujetos que reciban recursos para ejecutar las propias obras, tal como está

Defensoría del Pueblo

en la propuesta correspondiente. Es necesario que el Estado reconozca estas importantes instituciones sociales, oriundas de nuestra nación, como verdaderos mecanismos que permiten una mejor actuación dentro del entramado social. Sólo así se podrá aliviar la crisis vivida en el interior del país, ya que, en el caso de las rondas, es la propia comunidad la que se organiza y desempeña un papel activo y fundamental en la lucha y erradicación de los hechos delictivos, sobre todo en aquellas zonas donde el accionar policial es insuficiente -si no inexistente- o ante las irregularidades presentadas en el sistema administrativo judicial.

De ahí que es necesario que legitimemos muy bien a nuestras rondas, porque también existen denuncias de que las rondas campesinas se convirtieron, en algunos lugares, en protectoras de los narcotraficantes. Se habla que los narcotraficantes podían trabajar bien y contrataban servicio de rondas para que puedan ver el momento en que la autoridad llegaba. Eso tenemos que esclarecerlo muy nitidamente, a fin de que todo tipo de duda que tengamos quede disipada y sancionar todo acto delictivo que se pueda presentar también en la propia ronda campesina.

Ahora bien, es necesario delimitar claramente el grado de autonomía jurisdiccional de las rondas campesinas, limitando la intervención de la justicia ordinaria a garantizar los derechos humanos reconocidos por nuestro país. Ello, claro está, a partir de análisis culturales de la lectura que los propios miembros de dichas rondas tienen sobre esos derechos esenciales, a fin de contrapesar el alcance y el sentido de las sanciones comunitarias como violatorias o no de los derechos humanos. Por ejemplo, los trabajos comunitarios o los esfuerzos físicos a los que son sometidas las personas que delinquen o infringen normas de convivencia pacífica, no pueden ser considerados *a priori* como vulneraciones a los derechos fundamentales. Es necesario regular claramente los posibles conflictos que se podrían presentar entre la jurisdicción especial y la ordinaria, distinguiéndose entre ellos:

- Conflictos que involucren sólo a miembros de la comunidad y que surjan en el interior de ella, siendo aquí el principio a aplicar el de sometimiento a la jurisdicción especial con el carácter de cosa juzgada (salvo manifiesta violación a los derechos humanos).
- Conflictos que involucren a personas ajenas a la comunidad y que surjan dentro de ella, caso en el que debería aplicarse la jurisdicción especial, aunque cabe invocar jurisdicción ordinaria (el juez ordinario decidiría en función del

Hacia una Ley de Rondas

conocimiento o ignorancia por parte del individuo si su conducta estuvo reñida con los usos y costumbres comunitarios).

- Conflictos que involucren a miembros de la comunidad, pero fuera de ella, supuesto en el que el miembro de la comunidad se someterá a la jurisdicción ordinaria, pero tomando en consideración sus antecedentes culturales.

Asimismo, pueden considerarse mecanismos mixtos en los que se conjuguen jurisdicción especial y ordinaria. Una forma podría ser regular que los juzgados de paz, dentro de las comunidades donde operen las rondas campesinas, sean integrados por miembros de las propias rondas (como primera instancia) sabiendo que ya existe una Ley de Juzgados de Paz, que los jueces son electos democráticamente y que las elecciones serán el próximo año. Entonces, introducimos los mecanismos legales que harán viable que el Juzgado de Paz o la primera instancia de conciliación sea la ronda y al mismo tiempo constituir los tribunales especiales que la Ley señala de última instancia para delitos menores. Pero también podrían crearse Tribunales Especiales en las Cortes Superiores, integrados por magistrados y ronderos que operarían como segunda y última instancia en casos de delitos en los que les corresponde intervenir. También podremos considerar otros mecanismos como la conciliación, el arbitraje, entre otros ya señalados. Finalmente, para que este sistema de justicia especial pueda operar sin problemas, se deberá establecer en la Ley los mecanismos específicos de coordinación entre jurisdicciones especial y ordinaria, sobre todo en aquellos casos en que una u otra actúen inapropiadamente sobre temas en que ambas tengan competencia y por ende las involucre.

Tiene que existir coordinación entre la Policía Nacional y las rondas campesinas. La Policía Nacional viene desarrollando comités en diversos puntos del país, como las rondas urbanas, donde coordinan con ellas hasta dónde llega la competencia de unos y de otros. Esos puntos tienen que quedar claramente resueltos en la Ley para que no existan conflictos de competencia.

Por todas las razones expuestas y por el compromiso asumido por nuestro Presidente, doctor Alejandro Toledo Manrique, en su última visita al Congreso, en el sentido de revalorar la existencia y actuación de las rondas campesinas, es necesario unir esfuerzos por una nueva Ley de Rondas Campesinas, pues sólo el trabajo concertado de esta importante iniciativa permitirá que en el futuro ellas cuen-



Defensoría del Pueblo

ten con el respaldo mayoritario de la ciudadanía y de la representación nacional, debido a que su contenido refleja el espíritu y el clamor de un sector importante de la población campesina del país.



III COMENTARIOS

Dra. Raquel Yrigoyen Fajardo
Experta en rondas campesinas y pluralismo cultural

Aunque todos lo conocemos, quisiera resaltar un punto sobre el origen de las rondas: éstas surgen a fines de 1976, pasada la Reforma Agraria, en una zona de caseríos y estancias donde antiguamente las haciendas habían despojado de sus tierras a los antiguos pueblos originarios. Posteriormente, las haciendas se fragmentaron y vendieron la tierra, dando lugar a un sistema de minifundios extendido en Bambamarca, Chota y toda esa región. Esto no significó la desaparición de la cultura andina. Desapareció la propiedad comunal de la tierra, pero no las instituciones culturales andinas. Es importante anotar que las rondas surgen por la falta de una instancia colectiva para la protección de la población, ya que no habían comunidades campesinas constituidas ni haciendas, sólo propietarios minifundistas que, para protegerse del abigeato de bandas, requerían una respuesta suprafamiliar. Las respuestas familiares que se dieron (criar más perros, guardar las vacas dentro de las casas, etc.) no fueron suficientes. Se necesitaba una respuesta colectiva suprafamiliar en un lugar donde no habían comunidades campesinas para esa respuesta colectiva. La situación no es como en la ciudad, donde se contratan vigilantes, sino que se recurre a elementos propios de la cultura andina. Entonces, las familias encuentran un terreno fértil para la recreación de una instancia comunal que recupera y recrea su cultura, combinando valores democráticos nuevos e instituciones y valores antiguos. Esta mixtura conforma una nueva identidad andina: la ronda campesina. En eso radica el gran valor que tiene. Destaco esto porque muchos dicen que las rondas, por responder sólo ante el abigeato, no tienen nada que ver con las comunidades, con los pueblos indígenas o con la cultura andina. Eso es un gran error. En esta zona sí existía una base de cultura andina que las rondas repotencian.

Con relación a las funciones de las rondas campesinas también quisiera subrayar algunos elementos:

Defensoría del Pueblo

- En los diversos proyectos de Ley preparados por diferentes congresistas se reducen las funciones de las rondas al tema de seguridad; inclusive, en algún proyecto se dice que los miembros de las rondas están conformados por personas entre 16 y 60 años, cuando la ronda como instancia comunal representa a toda la colectividad; y a las asambleas van niños, adultos, mujeres, hombres, toda la comunidad. Los grupos de ronda nocturna sí son de 16 a 60 años; luego, hay que distinguir los grupos de ronda para la función de la vigilancia de la ronda como instancia de organización comunal.
- Igualmente es importante anotar, entre las funciones de la ronda, el gobierno local. Las rondas no son sólo policía rural, y por eso no se puede confundir ni reducirlas a la vigilancia. Como mencioné, las rondas nacieron en lugares donde persistía una base cultural andina pero no había una organización comunal, por lo que las rondas se constituyen en organización comunal, en gobierno local de hecho, no solamente ahora, sino desde el origen las asambleas ronderas servían como asambleas comunales para discutir todo tipo de problemas locales.
- Además, las rondas cumplen una función de justicia en todas las materias que les interesa. Quiero anotar esto porque hay proyectos de Ley que hacen un listado de determinados delitos que las rondas pueden ver, cuando en realidad las rondas asumen todos los conflictos que en su lugar son importantes; no limitan las materias, sino que las ven por la importancia que tienen para la colectividad.
- Con relación a las funciones de autorregulación, quiero anotar que las rondas, si bien resuelven conflictos de modo conciliador, también aplican medidas coactivas; además de esa función de justicia o resolución de conflictos, las rondas, como autoridad comunal, regulan la vida social. Por ejemplo, cuando hay un conflicto en una pareja, las normas que rigen no son las del Estado, son las andinas. Hay instituciones como la *minka*, el *ayni*, la reciprocidad, que son reguladas por las rondas. Las rondas hacen turnos para la construcción de una escuela o un camino, regulan la contraprestación de trabajo en la comunidad, los deberes y derechos de las personas. Es decir, hay una función reguladora que es diferente de la mera resolución de conflictos. Otro ejemplo: las rondas regulan cuándo vienen las empresas e incluso las ONGs.

Hacia una Ley de Rondas

- Y finalmente una función que, por ser poco mencionada, no es menos importante: el fortalecimiento de la identidad comunal colectiva. Las rondas han recreado la comunalidad y una identidad colectiva. Las fiestas por el aniversario de la ronda, por ejemplo, son ya famosas. No hay ronda que no tenga su fiesta de aniversario y eso da identidad. Un compañero rondero me decía: «*Antes vivíamos avergonzados porque cuando íbamos a la ciudad a trabajar nos decían -Este cholo que viene de la sierra-. Ahora decimos con orgullo: -Yo soy, pues, un campesino de poncho y yanque, pero nuestra justicia es verdadera y es mejor que la de la ciudad-*». Es decir, la ronda les ha permitido recuperar su autoestima, orgullo e identidad colectiva.

Estas son las funciones que cumple la ronda y no debe reducirse solamente a una función de seguridad. Las rondas son el fenómeno más importante de recomunalización en América Latina en las últimas décadas porque han permitido que campesinos disgregados, con una identidad cultural medio perdida, se reencuentren y fortalezcan su identidad colectiva.

Considero que existe una justicia y un derecho campesino rondero. Las rondas regulan las relaciones en la comunidad de un modo acorde con su marco cultural y sus necesidades sociales: tienen sus propias autoridades, su propio derecho, sus procedimientos especiales para la toma de decisiones y para la resolución de conflictos. Tienen también una cultura legal propia, cuyos fines legales quizá sean diferentes a los del Estado, pero están vinculados a sus propias necesidades de reparación y reintegración. Por último, tienen sanciones diversificadas; por ejemplo, la devolución de lo robado, el trabajo comunitario, participar en la misma ronda y, por supuesto, sanciones coactivas. Por ejemplo, el caso de un padre de familia que no quiere dar alimentos. Antes, la mujer iba al Juez y éste le decía: “*Trae la partida de nacimiento*”. La mujer contesta: “*Pero él no lo reconoció, pero ya todos en mi comunidad saben que él es el padre*”. “*Entonces tiene que hacer un juicio ordinario*”, dice el juez. “*¿Y cuánto durará eso?*”, pregunta la mujer. “*Unos cuantos años*”, sentencia el juez. “*¿Y mientras tanto, quién le va a dar alimentos a mi hijo?*”. Y cuando finalmente ganan el juicio de alimentos, viene el padre y dice: “*Yo no trabajo, mi chacra está mal*”, y con esa respuesta no le dan los alimentos al niño. En cambio las rondas, donde se conocen todos, van a la chacra del padre al momento de la cosecha y separan unas cuantas arrobas para el niño y asunto arreglado. Es decir, utilizan un mecanismo coactivo cuando la persona no quiere cumplir una obligación, e inclusive cuando se ha detenido a una persona por abi-

Defensoría del Pueblo

geato, a veces les hacen trabajar durante el día y rondar durante la noche. Sin duda, hay ejercicio de funciones coactivas.

Las rondas actúan en el ámbito territorial local de la estancia o el caserío, pero también tiene una actuación supralocal cuando coordinan con rondas de otros distritos. Las rondas ven todo tipo de materias. También actúan respecto de personas que están dentro de su territorio aunque no sean miembros de la comunidad. Por ejemplo, si una banda de abigeos viene de otro lugar, los detienen y les hacen devolver lo robado. Por lo general, en estos casos aplican medidas diferenciadas: si no son miembros de la comunidad, generalmente los echan de la comunidad después de devolver lo pagado y hacerles pagar una sanción. Pero si son de la comunidad, los hacen trabajar o rondar y, sobre todo, buscan reintegrarlos a la comunidad. Es importante considerar esto porque sería un error que una Ley les reconozca sólo competencia para casos entre miembros de la comunidad, olvidando que la mayoría de los casos son justamente con abigeos o personas de otras comunidades.

Esta es la realidad de las rondas que enfrenta una serie de problemas de reconocimiento, entre los que voy a destacar los principales:

- El primero es el desconocimiento de su identidad colectiva comunal. Por ejemplo, las rondas como no son reconocidas como entidad colectiva, tienen que inscribirse como asociaciones bajo el Derecho Civil. Y sabemos los límites de las asociaciones. Por la Ley de rondas, además, tenían que acreditarse ante la autoridad política, y conocemos bien que cada gobierno genera problemas con la acreditación, porque sólo lo hace con las rondas vinculadas a su partido.
- El segundo problema es la falta de reconocimiento de la justicia campesina. Los que me han antecedido han mencionado problemas como que los administradores de la justicia formal son corruptos, los abigeos que denuncian a las rondas ante la justicia para no pagar lo robado, etc. El problema de fondo, por el cual hubo cientos de dirigentes perseguidos, es que la anterior Constitución decía que sólo el Poder Judicial podía administrar justicia. Se afirmaba, entonces, que los ronderos usurpaban la función de los jueces. Muchos ronderos han tenido denuncias penales por usurpación de funciones, porque se les decía que al no ser jueces, no podían aplicar una sanción, no podían administrar justicia.

Hacia una Ley de Rondas

- El problema detrás de todo esto es un modelo de Estado excluyente y monocultural. Desde el siglo XIX las Constituciones en el Perú y en toda Latinoamérica se han hecho bajo la idea del Estado Nación, es decir reconociendo un Estado, un pueblo, una identidad cultural, un idioma oficial, una religión oficial y una sola cultura. En este contexto, se plantea que en un Estado solamente debe haber un derecho (a esto se le llama monismo legal), un sistema de representación del poder, con lo que se ha excluido a los pueblos y comunidades indígenas. Una institucionalidad importada de espaldas a la realidad, que si bien ha aceptado cambios legales en los últimos años, lamentablemente no ha tenido eficacia y aplicabilidad. El monismo legal es la idea napoleónica del Estado en Europa que nosotros importamos; en él se establece el modelo de división de poderes que tenemos en la Constitución, según el cual sólo el Poder Legislativo produce leyes. No pueden haber otros que produzcan leyes, y si lo hacen, se llaman costumbres, no derecho. El Poder Judicial, en este esquema monista, retiene la exclusividad de la administración de justicia. Si otros quieren hacerlo, sólo puede ser a través de vías conciliatorias no coactivas, no obligatorias. Se plantea también la idea de un gobierno centralizado que controla el orden y la seguridad, por lo que no puede existir autogobierno de otros entes sociales. Este modelo del monismo legal todavía impera en muchas Constituciones y en la mentalidad de la mayor parte de personas.

Frente a esto, hay una serie de demandas de reconocimiento legal que quisiera distinguir, como los han hecho los ronderos, entre demandas propias y demandas compartidas. La principal demanda propia que tienen las rondas es el reconocimiento de su existencia jurídica colectiva, diferenciada, con funciones autónomas de regulación, gobierno, justicia y seguridad. Por eso, piden que se les reconozca personalidad jurídica y los derechos aplicables a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, porque tienen una comunalidad semejante en términos sociológicos y también demandan el derecho de ejercer su participación supralocal en instancias distritales, regionales y nacionales. Por otro lado, las demandas compartidas con comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas, se refieren al ejercicio pleno del pluralismo legal, es decir de su propia justicia y a los derechos colectivos de pueblos indígenas.

Queremos ver cómo es posible reconocer estas demandas. En primer lugar, se ha objetado el derecho al reconocimiento de la comunalidad y personalidad colectiva propia por un concepto cerrado de comunidad. Se ha identificado comunidad con propiedad colectiva de la tierra, pero en la medida que fueron despojados de esas

Defensoría del Pueblo

tierras, ellos han reinventado la comunalidad. Hay que reconocer la comunalidad porque existe una gestión colectiva del territorio, de la seguridad y de la justicia, a pesar de que no hay tierra común.

La otra demanda, en relación a la comunalidad, es el reconocimiento de su identidad propia, de su identidad rondera. Muchos aluden a la identidad indígena como algo tradicional, como algo objetivo que tienen que definir otros, cuando en realidad la identidad es algo subjetivo interrelacional que tiene que ver con la propia autoperfección y con la relación con los demás. Las rondas han creado una identidad rondera, que es una nueva forma de identidad andina, y debe reconocérseles la aplicación de todos los derechos que el derecho internacional reconoce a los pueblos indígenas, porque son una forma efectiva de comunalidad, de identidad colectiva, con su propia gestión territorial de la seguridad, la justicia, el gobierno, con sus propias instituciones diferenciadas y diferentes de las del Estado. Es viable reconocer estos derechos colectivos de las rondas con una interpretación amplia como la que estamos planteando.

En relación al debate entre monismo y pluralismo, quiero mencionar algunos cambios producidos en Latinoamérica que nos permiten vislumbrar un horizonte pluralista. Venimos de un Estado excluyente y monista en el que caben un solo pueblo y un solo derecho. Necesitamos caminar hacia un Estado en el que quepan diferentes culturas e, inclusive, diferentes sistemas legales articulados democráticamente. Este horizonte pluralista no es solamente una ambición política de las rondas, pues en la actualidad hay una serie de reformas legales que permiten caminar hacia el pluralismo:

- En primer lugar, las reformas constitucionales en más de quince países de Latinoamérica que, por primera vez en la historia, han reconocido el carácter pluricultural de la nación y el derecho a la identidad étnica y cultural, como lo hace la Constitución del Perú de 1993, en su artículo 219°. Colombia, Bolivia, Ecuador y todos los países andinos, salvo Chile, han hecho ese reconocimiento.
- El Convenio N° 169 de la OIT dice, en sus primeros considerandos: “*Se reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas al control de sus propias instituciones, políticas, sociales, económicas y culturales dentro de los Estados en los que vive*”. Este reconocimiento de los pueblos indígenas supera la tutela colonial, la idea de que son inferiores. Un modelo de Estado pluricultural reco-

Hacia una Ley de Rondas

noce el pluralismo legal, supera esa idea cerrada de que en un Estado solo puede haber un derecho; supera entonces esa institucionalidad excluyente y permite crear una institucionalidad incluyente, democrática y pluralista.

En el Convenio N° 169 los derechos de los pueblos indígenas tienen un nivel interno que es la autonomía, la autodefinición, el control de sus propias instituciones, el derecho propio; y un nivel externo, que es el de la participación y la consulta. Es decir, el Convenio exige al Estado peruano que, dentro del territorio de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, las rondas campesinas y otras formas de organización comunal, andinas o amazónicas, sean ellos los que controlen el derecho y las instituciones. Y que, hacia fuera, a nivel supralocal, tengan derecho a participar en las instancias nacionales y regionales, en los planes y programas que los puedan afectar, y que tengan el derecho de consulta.

Sabemos que los pueblos indígenas y las comunidades y las rondas no están suficientemente representados en los sistemas democráticos, y eso lo han reconocido todos los países en Latinoamérica. En la Constitución de Colombia de 1991 y en la reforma constitucional de Venezuela de 1999 se ha incluido el cupo indígena en la elección del Congreso, propuesta que ya se empieza a plantear en el Perú, pero también, conforme al Convenio N° 169, se reconoce el derecho de consulta que permite suplir una deficiencia de los sistemas de representación política que tenemos actualmente. Esto es muy importante porque el Convenio plantea una serie de requisitos para la consulta previa. Actualmente, se viene discutiendo una reforma constitucional y también esta reforma legal. Esto alienta la idea de concertar en un proceso nacional de consulta de esta materia que llegue a las diferentes regiones y bases. La responsabilidad de una consulta está en manos de quienes prevén las medidas legislativas o administrativas.

No debe quedar duda de que existen fundamentos legales para el reconocimiento del pluralismo jurídico en el Perú, como lo hay en América Latina, como lo prueban la Constitución pionera de Colombia de 1991 y, luego, la Constitución del Perú de 1993, la de Bolivia de 1994, la de Ecuador de 1998, la de Venezuela de 1999 y el propio Convenio N° 169. Es decir, no hay que inventar un argumento legal para el reconocimiento del pluralismo legal y del ejercicio jurisdiccional de la ronda, porque hay un marco legal de reconocimiento del pluralismo jurídico.

Defensoría del Pueblo

Definimos el pluralismo jurídico como la coexistencia de varios sistemas jurídicos dentro del marco geopolítico de un Estado. Con esto se supera esa mentalidad que sólo reconoce, en un Estado, un derecho o una sola cultura. Por el contrario, las diversas culturas, pueblos y comunidades producen derecho, no solo costumbre, y esto es muy importante porque las costumbres solo son admisibles a falta de ley y nunca en contra de ella. En cambio, en un modelo de pluralismo legal cabe la coexistencia de diversos sistemas jurídicos, que deben articularse en una perspectiva democrática. Igualmente, el pluralismo jurídico supone una interpretación y una definición intercultural consensuada de los derechos humanos. Frente a la consistencia de diversos sistemas jurídicos, habrá que realizar un genuino esfuerzo por articularlos democráticamente en el marco de los derechos humanos, no interpretados desde una perspectiva cultural etnocéntrica, sino desde una perspectiva intercultural.

El artículo 149° de nuestra Constitución establece que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de acuerdo a su derecho consuetudinario. Esto quiere decir que hay una primacía de la competencia territorial: dentro de ese territorio pueden verse todas las materias y tomarse decisiones sobre ellas. Por territorio se entiende el pueblo o la comunidad. Con este argumento, algunos preguntan: ¿Cómo se va a reconocer función jurisdiccional a las rondas si no tienen territorio? Como hemos dicho antes, no tienen tierras colectivas en muchos lugares, pero sí gestión colectiva del territorio dentro de límites precisos. No conozco ninguna ronda que no tenga un territorio definido, aunque no tenga propiedad comunal de la tierra.

En cuanto a la competencia material, el Convenio N° 169 y la Constitución no establecen ningún límite al derecho y la justicia indígena o comunal sobre los casos que pueda conocer o las materias en las que puede tomar decisiones. Una Ley de rondas no puede reducir lo que el Convenio y la Constitución han reconocido; las leyes pueden ampliar derechos, pero no recortarlos. Es más el Convenio N° 169, artículo 35°, dice que priman siempre los derechos más favorables a los pueblos indígenas; es decir, si una ley recorta derechos, esa ley no rige, rige la que otorga más derechos.

El Convenio N° 169 y las Constituciones de los países andinos plantean que el límite del pluralismo son los derechos humanos y fundamentales. El artículo 82° del Convenio dice que deben establecerse procedimientos especiales, cuando se

Hacia una Ley de Rondas

presume un conflicto entre el derecho consuetudinario, indígena o comunal, y los derechos humanos. En un modelo de Estado pluricultural tiene que haber, entonces, procedimientos que permitan una resolución intercultural de los conflictos de derechos humanos. Quisiera contar el caso de una persona que, en la selva, cometió un homicidio en el contexto de una riña en una fiesta. La comunidad nativa decidió que la persona homicida se encargue de trabajar la parcela y de criar a los hijos del difunto hasta que sean adultos. Pasó un gobernador por ahí (esto fue antes de la reforma constitucional) y le pareció que esta era una violación de derechos humanos, en el que la persona tiene derecho a un juicio justo, y que debido a que en la riña la persona estaba medio borracha, sería condenado a un máximo de 6 años de prisión, por lo que no estaría toda una vida manteniendo a esos niños: *“Uno tiene tres años. Hasta que tenga 18, tiene que estar 15 años trabajando para esta otra familia”*. Conforme a este planteamiento, lo amarraron en una balsa tres días hasta Iquitos, lo que le hizo sentirse terriblemente desesperado porque no hay peor humillación para un nativo que ser atado. Lo pusieron en la cárcel, donde le decían *chuncho*. No podía comer, lo maltrataban, supuestamente para proteger “sus derechos humanos”. En una verdadera perspectiva de los derechos humanos interculturales hubiera sido mejor darle la oportunidad de corregirse y a la familia que sufrió la pérdida una oportunidad de recuperarse. Entonces, es importante que existan mecanismos de solución intercultural de conflictos en materia de derechos humanos. Sobre este tema, la Corte Constitucional de Colombia ha interpretado que tienen que respetarse algunos mínimos: no matar, no torturar, no esclavizar y que haya una previsibilidad del castigo.

Para terminar, quiero plantear que en estas reformas legales se plantea la necesidad de una Ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la ordinaria; pero también es necesario que exista una coordinación con las autoridades públicas (notarios, policía, etc.) Igualmente, la Ley de coordinación tendría que contemplar procedimientos para resolver de una manera intercultural conflictos entre derechos humanos y la jurisdicción especial, y plantear un modelo de justicia plural que permita articular democráticamente los diferentes sistemas.

Creo que esta oportunidad sirve también como una oportunidad para que el Congreso tome la decisión de cumplir el artículo 6° del Convenio N° 169, que exige consultar con los sujetos interesados, sean pueblos indígenas, comunidades campesinas, rondas campesinas, antes de tomar cualquier decisión legislativa, ya sea de reforma legal o constitucional.

Sr. Wilder Sánchez
Representante de la Comisión Coordinadora Nacional de Rondas
Campesinas del Perú

Sobre la historia de las rondas campesinas se ha dicho bastante. Sin embargo, quisiera rescatar un elemento: las rondas campesinas nacen de una iniciativa de los campesinos dirigidos por los propios campesinos. Esto le dio continuidad a esta experiencia, le permitió masificarla en algunos lugares del país. Después, la Confederación Campesina del Perú acogió a la organización de rondas campesinas para hacer un trabajo más sistemático. Esto nos da como lección que el campesinado, a veces considerado como si no significara nada, sí es posible, y por eso la vigencia de 25 años de las rondas campesinas como una de las pocas organizaciones que están quedando en nuestro país.

Los ronderos tenemos nuestras discusiones bajo la lluvia, bajo una casa comunal y ahora nos sorprende estar bajo un techo muy lujoso, discutiendo el tema de las rondas campesinas. Es un avance muy importante y esperamos que sea de mucho beneficio. Quisiera indicar que no estamos partiendo de cero. No es que hoy estemos empezando una discusión sobre la Ley de rondas campesinas. Esto lo hemos venido discutiendo desde hace dos años atrás. Así como se dio la iniciativa de que para penar el abigeato hay que organizarse en rondas campesinas, para la continuidad de nuestras rondas tenemos una traba, un tropiezo, que es el Poder Judicial y el Ministerio del Interior, a través de la Policía. Esto obligó a los ronderos de Chota y Bambamarca a exigir una nueva Ley de rondas campesinas. Entonces, nos pusimos a elaborar este texto y en marzo de 2001, bajo un techo de esteras en Chocas, aprobamos el proyecto de Ley después de una discusión nacional, sobre todo en los departamentos donde existen las rondas campesinas. Hay que dar continuidad a este esfuerzo ahora, si bien ya hay bastante avanzado. Fruto de ello es que tenemos el proyecto de Ley, que fue presentado al Congreso. Después los congresistas Guerrero y Bustamante han presentado también sus propuestas y la Comisión de Asuntos Indígenas ha recogido un conglomerado de todas ellas. En base a esto, pediría que los temas que se trabajen se ciñan a esto porque es de urgencia la dación de esta Ley.

Sabemos que las rondas campesinas, en estos 25 años, han pasado por tres etapas de trabajo. El inicio ha sido la lucha del abigeato, eso lo conocemos. De ahí se pasó a ejercer la administración de justicia campesina. Aquí, en la segunda

Hacia una Ley de Rondas

etapa, encontramos dificultades, porque sabemos que las grandes redes de abigeos establecen amarres con los grupos del poder de las localidades, distritos, provincias e inclusive departamentos. Después, nuestras rondas entraron a otra fase, superaron los problemas anteriores y participaron en la promoción del desarrollo de las comunidades, en los consensos y también en la fiscalización, sobre todo de los programas sociales. Lo que se viene haciendo en la práctica de las rondas campesinas es lo que se está planteando en la Ley de Chocas.

Queremos el reconocimiento social de las organizaciones ronderas, porque la labor que cumplen los ronderos campesinos es defender el territorio y las familias que habitan en él. Es un tema central que contiene nuestro proyecto de Ley. Por otro lado, se plantea que esta Ley contemple la resolución de conflictos a través de la justicia campesina, práctica que se está dando en nuestras comunidades o caseríos. Aquí encontramos dificultades con la justicia formal. ¿Cómo establecer un nexo? Nosotros administramos justicia pero encontramos dificultades: en vez de que los abigeos queden adentro, queda el rondero. Otro aspecto que se contempla en este proyecto de Ley es la promoción, desarrollo y manejo de los programas en los que las rondas tengan participación directa, y que asuman la fiscalización de los programas y también de sus autoridades. Estos son los tres puntos centrales que contempla nuestro proyecto de Ley de Chocas. Sin embargo, en el transcurso de estos casi dos años de discusión, las rondas campesinas no tenemos todavía una Ley porque sigue durmiendo en las Comisiones del Congreso.

Era un anhelo de los ronderos, cuando cumplieron 25 años en diciembre del año pasado, como un obsequio de Bodas de Plata, contar con la Ley. Lamentablemente no ha sido posible. Entendemos el ritmo del Congreso, el contexto político social en que se desenvuelve, pero los ronderos consideramos que la pelea hay que hacerla este año. Es mejor estar aquí planeando en el mismo Congreso, con los congresistas ligados a este tema. No está en discusión aquí el modelo de Cajamarca donde hay poquíssimas comunidades campesinas. El problema es que una Ley de rondas campesinas sea nacional; donde haya comunidades campesinas, la mayor jerarquía es la comunidad campesina y la ronda campesina está como un comité de apoyo; mientras que en otros lugares se ha dicho que las rondas campesinas son la organización máxima de las comunidades.

La otra dificultad que se ha encontrado es la referida a los Comités de Autodefensa. Hemos tenido reuniones con ellos; algunos se han asimilado al comité de rondas

Defensoría del Pueblo

campesinas, otros no. El gobierno les sigue dando apoyo. Este problema también debe ser contemplado en la Ley.

Un tema que nos trae confusión a los ronderos es el de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y rondas campesinas. Es cierto que el derecho consuetudinario existe, pero es manejado más a nivel académico. A nivel de los ronderos no logramos entender mucho estos temas. Creo que esto amerita una mayor discusión.

Por ello, la Comisión Nacional Coordinadora del proyecto de Ley de Rondas Campesinas ha trazado un plan de acción, un plan de lucha que consiste también en consultas regionales. En febrero de este año hemos tenido el II Encuentro de dirigentes de rondas, donde se ha planteado un plan de acción que consiste en hacer consultas regionales sobre todo en departamentos donde existen las rondas campesinas. Indudablemente falta hacer una de las tareas: un trabajo de sensibilización de las esferas del Estado porque muchos no conocen el tema de las rondas campesinas ni hay una comprensión real de lo que éstas significan. Tenemos un plan de acción para dar a todos la nueva Ley de Rondas Campesinas. Habría que dar un paso adelante, porque si hasta mayo no pasa al pleno, las rondas nos veremos 25 años más sin contar con una Ley propia.

IV

CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Grupo de Trabajo N° 1 **RONDAS Y GOBIERNOS LOCALES**

La Ley debe reconocer a las rondas campesinas las siguientes facultades:

- Participar en la elaboración, ejecución y evaluación de programas y planes de desarrollo local, regional y nacional, conjuntamente con las comunidades campesinas.
- Promover y firmar convenios con gobiernos locales para el desarrollo local, regional y nacional, donde no existan comunidades campesinas.
- Ejercer el control y fiscalización de los presupuestos, obras públicas, programas y servicios que brinda el Estado.
- Participar en la designación y destitución de autoridades y funcionarios dentro de su jurisdicción, de acuerdo al reglamento y dispositivos legales.
- Ejercer el derecho a la revocatoria y remoción de las autoridades locales y regionales, de conformidad con la Ley N° 26300.
- Organizar Comités Comunales y Vecinales de desarrollo en cada caserío, en zonas donde no existan comunidades campesinas.
- Organizar el Concejo Comunal Vecinal a nivel de distrito.
- Ser órgano de consulta y mediación en temas de demarcación territorial, en zonas donde no existan comunidades campesinas.
- Tener iniciativa legislativa municipal.

Adicionalmente, en este título se pueden incluir algunas de las propuestas del Grupo de Trabajo N° 2 (Rondas y administración de justicia) relacionadas con el desarrollo de capacidades para la ejecución de sus competencias:

- Diseño e implementación de programas de capacitación integral para los ronderos.

Defensoría del Pueblo

- Apoyo del Estado a proyectos de desarrollo comunal.
- Potestad de las rondas para manejar partidas presupuestales, donde no existan comunidades campesinas, evitando reducir su función a la fiscalización de autoridades y funcionarios públicos.

Grupo de Trabajo N° 2

RONDAS Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Este grupo organizó sus propuestas en torno a dos campos:

Reconocimiento del derecho consuetudinario y la jurisdicción especial

1. El Estado debe ser coherente con las obligaciones adquiridas a nivel internacional y adecuar toda la legislación estatal al Convenio 169 de la OIT.
2. El Congreso debe aprobar la reforma constitucional del artículo 149° a fin de que se otorgue pleno reconocimiento al derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. También procede la reforma del artículo 139° de la Constitución, suprimiendo la consagración de la “exclusividad de la jurisdicción” del Poder Judicial, y reconociendo la existencia de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas, y de las rondas campesinas.
3. La Ley que apruebe el Congreso debe reconocer facultades a las rondas campesinas en igualdad de condiciones respecto a las comunidades campesinas y nativas. Esta Ley desarrollará el artículo 149° (modificado) de la Constitución, reconociendo plenamente el derecho consuetudinario y la jurisdicción especial. Este reconocimiento implica la no aplicación de la legislación estatal en el ámbito de competencia de las rondas.
4. Las rondas campesinas, conforme a su autonomía, elaborarán su estatuto y reglamento.
5. La jurisdicción de las rondas campesinas alcanza a toda persona que resida o esté en tránsito en su territorio rural.

Vínculos de la jurisdicción especial con la justicia ordinaria

1. Debe establecerse una relación de coordinación y no de sumisión entre las dos jurisdicciones, respetándose la autonomía de cada una.
2. Las decisiones de las rondas campesinas deben ser reconocidas con valor de cosa juzgada, excepto en situaciones de presunta violación de los derechos

Hacia una Ley de Rondas

humanos, entendidos desde una perspectiva intercultural. Para este caso, debe constituirse un tribunal mixto compuesto por representantes de las rondas campesinas y autoridades judiciales.

3. Deben promoverse mesas de concertación entre autoridades de rondas campesinas, del Poder Judicial y otras entidades para garantizar la paz, el desarrollo y el respeto del derecho consuetudinario.

Grupo de Trabajo N° 3 **RONDAS Y SEGURIDAD**

A. Aspectos generales

1. Son condiciones y características de la actuación de las rondas:
 - Autonomía e independencia frente a las autoridades estatales (incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) y grupos de poder privado.
 - Vinculación con la comunidad o caserío para el que rondan.
 - Unidad en los fines a pesar de la diversidad de contextos locales y regionales.
2. Son fines de las rondas en materia de seguridad:
 - Proteger los derechos humanos de sus pobladores.
 - Garantizar la seguridad y la paz de su colectividad.
 - Defender de manera organizada sus tierras, ganado y demás bienes.

B. Relaciones entre las rondas y el Ministerio del Interior

1. Se reconoce la existencia de los siguientes problemas:
 - En algunos lugares, la Policía Nacional obstaculiza a las rondas en su empeño de brindar seguridad. En otros lugares, por el contrario, se han alcanzado importantes relaciones de coordinación mutua.
 - En muchos lugares los ronderos o los Comités de Autodefensa (CAD) capturan criminales, que son liberados en el acto por la Policía (y también por los jueces).
 - Resurgimiento del terrorismo.

Defensoría del Pueblo

2. Frente a estos problemas se requiere una coordinación permanente entre las rondas y CAD con la Policía, establecida en los siguientes términos:
 - La coordinación no implica una subordinación de las rondas. Por ello debe reconocerse funciones policiales a las rondas, como la facultad de detener en caso de delito flagrante y por orden jurisdiccional (sin pretender limitar las rondas a labores policiales).
 - Las rondas deben contar con el apoyo de la fuerza pública y de otras autoridades, y viceversa. Así por ejemplo, las rondas pueden vigilar locales públicos y colaborar en la erradicación de pandillas violentas.
 - El gobierno debe estudiar una mejor forma de relacionarse con los CAD que nombrando comisionados de dudosa capacidad o moralidad.
3. Se requiere una mayor precisión de los niveles y garantías de la cooperación antiterrorista. Esto supone no sólo que el gobierno cuente con una línea política clara, sino que se brinde seguridad a los ronderos que se comprometan en esta tarea.
4. Un ámbito de colaboración importante puede ser la capacitación a ronderos en temas de derechos humanos, orden interno y seguridad ciudadana.

C. Relaciones entre las rondas y los comités de autodefensa (CAD)

1. Se han señalado los siguientes problemas:
 - Los CAD nacieron con una naturaleza transitoria pues fueron organizados para combatir el terrorismo. Sin embargo, no tienen sustento legal ni constitucional.
 - El Decreto Supremo que los formaliza exige que las rondas campesinas se conviertan en CAD de forma ilegal e inconstitucional. Los enfrentamientos o rivalidades entre rondas y CAD tienen su origen en la ausencia de consulta al momento de crear estos últimos.
 - En algunos lugares, los CAD fueron usados para relacionar a ciertos comandantes militares con el narcotráfico.
 - Aparición de rondas urbanas.
2. Propuestas:
 - Una misma Ley debe considerar tanto a las rondas como a los CAD.

Hacia una Ley de Rondas

- Los CAD deben ser “independizados” de las fuerzas de seguridad estatal. En ese sentido, debe facilitarse su conversión en rondas, en especial allí donde tengan vínculos con comunidades campesinas.

D. Beneficios

1. El Estado debe garantizar la integridad física, moral y cultural de los integrantes de las rondas.
2. Seguro médico integral para los ronderos y sus hijos.
3. Institutos tecnológicos para hijos de ronderos.
4. Debe indemnizarse a los ronderos que fueron procesados o privados de su libertad, por haber ejercido funciones consuetudinarias.
5. Atención especial a las mujeres ronderas, con las que se podría trabajar proyectos en beneficio de toda la comunidad campesina.
6. Debe garantizarse la capacitación de los ronderos.
7. Supresión de la altísima multa por omisión a la inscripción militar.

Grupo de Trabajo N° 4

RONDAS Y CONSULTA NACIONAL PARA UNA NUEVA LEY

Fundamento legal

Artículo 6° del Convenio 169 de la OIT: Derecho a ser consultados previamente a toda medida legislativa y administrativa que pueda afectar a los pueblos indígenas.

Objetivo de la consulta

El objetivo de la consulta nacional es llegar a un acuerdo en torno a las siguientes propuestas:

1. Reconocimiento constitucional y legal de las rondas campesinas.
2. Reconocimiento pleno del pluralismo jurídico (derecho y justicia propia).
3. Adecuación normativa del Convenio 169 de la OIT.
4. Conocimiento de la diversidad cultural del país – Proceso de autoidentificación.
5. Desarrollo del proceso de información y conocimiento de derechos fundamentales y legales.

Defensoría del Pueblo

Quién convoca la consulta

El Congreso tiene la obligación de convocar a una consulta. Se propone como garante de defensa de este derecho de consulta a la Defensoría del Pueblo. Asimismo, debe respetarse el proceso de autoconsulta convocado por las mismas organizaciones ronderas para debatir en torno al proyecto de Ley formulado en el Encuentro Nacional de Chocas.

A quiénes se consulta

En un sentido específico, la consulta debe hacerse a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y a las organizaciones comunales andinas y amazónicas. En el proceso es importante llegar a las bases.

En un sentido amplio, la consulta puede abarcar también a instituciones del Estado y a organizaciones de la sociedad civil.

Qué se consulta

La consulta debe hacerse sobre los siguientes temas:

- Reconocimiento constitucional y legal de las rondas campesinas.
- Reconocimiento pleno del pluralismo jurídico: Derecho y justicia propia.
- Adecuación normativa del Convenio 169 de la OIT.
- Como resultado se espera una reforma constitucional y legal.

Procedimiento

Es necesario contar con:

- Un documento base (que toma como punto de partida el proyecto de Ley elaborado en Chocas).
- Una comisión organizadora.
- Un cronograma de trabajo.
- Alianzas estratégicas (comunidades campesinas y nativas).

Condiciones o requisitos

Para garantizar el éxito del proceso de consulta se requiere:

- Integrar todos los esfuerzos iniciados, sin exclusiones.
- Fortalecer y ampliar el proceso de autoconsulta.
- Reconocer que cada organización representa una parcela de la realidad por lo que hay que incluir y no excluir a ninguna organización.

Hacia una Ley de Rondas

- Los partidos políticos y ONGs son colaboradores de las Rondas Campesinas, quienes deben tomar las decisiones.

Conclusiones

1. El Congreso debe formalizar la convocatoria a consulta de acuerdo al Art. 6° del Convenio 169 de la OIT.
2. Las organizaciones ronderas deben ampliar la coordinación del proceso de autoconsulta en curso, incluyendo a quienes aún no han participado.
3. Se solicita a la Defensoría del Pueblo que acompañe el proceso actuando como garante y facilitador de consensos para la elaboración del Plan Nacional de Consulta. Además, se solicita las ONGs e iglesias que actúen como entes de apoyo.
4. El Plan Nacional de Consulta debe incluir la llegada a todas las bases y luego a audiencias locales, regionales y nacionales.
5. Asumir el compromiso de respetar las decisiones de las rondas sobre las decisiones de los partidos políticos.

V PALABRAS FINALES

Dra. Raquel Yrigoyen Fajardo
Experta en rondas campesinas y pluralismo cultural

En el Perú se debe superar la herencia colonial. Según ésta, el campesino comu-
nero sólo puede conocer aquellos asuntos que no son ni graves ni importantes. En
los países de América Latina, desde los inicios de su existencia como naciones
independientes, esta situación de desigualdad fue reconocida en las Constitucio-
nes, las cuales le asignaron un estatus diferenciado a los campesinos, vale decir
con menos derechos con respecto a otros ciudadanos. Así por ejemplo, en nuestro
país se reconoció el derecho a la tierra pero no como una capacidad política plena,
pues se mantenía –y, en algunos casos, aún se mantiene- una lógica paternalista
en relación a este sector de la población.

En la actualidad, se quiere pasar de políticas integracionistas a otras más clara-
mente pluralistas. En América Latina, poco a poco, se va reconociendo el pluralis-
mo legal, el cual rompe la idea de que en el Estado hay un sólo derecho. Esto
invita a diseñar un nuevo Estado pluricultural.

En el Convenio 169 de la OIT se reconoce la potestad de los pueblos indígenas de
establecer sus propias normas. Reconocer el derecho de consulta significa que
los resultados de la misma tienen carácter vinculante y eso debe ser recogido por
la Constitución.

Sociológicamente, las rondas campesinas existen para servir a la comunidad de la
que provienen. Las rondas tienen una identidad propia, por lo que resulta funda-
mental reconocer los derechos que más las favorecen. De ese modo, se permitirá
no solamente su desarrollo sino se abrirá la posibilidad de construir un Estado
pluricultural en el Perú.

Defensoría del Pueblo

Dr. Gino Costa Santolalla **Vice Ministro del Interior**

El gobierno tiene la voluntad política de construir un Estado al servicio del ciudadano. En este marco, el Ministerio del Interior viene realizando un diagnóstico de la situación de la Policía Nacional con participación de la sociedad peruana en su conjunto. En este proceso se han recogido inquietudes y propuestas sobre algunos de los temas tratados en este evento, gracias a las coordinaciones establecidas con las rondas campesinas y los Comités de Autodefensa.

Reconocemos que actualmente existe una marcada desconfianza de la población hacia la Policía Nacional, la cual es mayor en aquellas zonas alejadas que no gozan de la protección que esta institución debe otorgar a la ciudadanía. Sabemos que en determinadas zonas rurales los efectivos policiales son conocidos como “tragamonedas” por los niveles de corrupción que han alcanzado en el ejercicio de su función. Este apelativo expresa la desconfianza de la que hablamos.

Ante ello y con el objetivo de revertir esta situación, se ha propuesto que la actuación policial se realice en coordinación con los distintos sectores de la sociedad, incluyendo por supuesto a los miembros de las rondas campesinas. Con esta propuesta y con el concurso de la población, se pretende erradicar el abuso y la corrupción que tantas veces se ha denunciado. Esto supone estimular la participación ciudadana, pues ella permitirá identificar a los malos elementos. De modo concreto, se viene organizando juntas vecinales, que vienen a ser como las rondas pero actuando en la ciudad. Debido a que las rondas ya existen en el campo, se desea trabajar en conjunto con ellas para lograr el objetivo planteado, por ejemplo a través de la constitución de Comités Distritales y Provinciales de Seguridad Ciudadana. Se espera que los espacios de coordinación entre los Comisarios y el personal policial con la sociedad civil organizada permita establecer formas de colaboración para diagnosticar, establecer prioridades y otras formas de colaboración, incluyendo instancias de vigilancia de la Policía.

Es cierto que existen dificultades para llevar adelante este proceso debido a la desconfianza que ya hemos mencionado. Sin embargo, observamos también la voluntad de las propias autoridades policiales para construir otro tipo de relación con la ciudadanía. En ese sentido, es importante la colaboración de ustedes para lo cual deseo presentarles las propuestas que estamos trabajando en el Ministerio del Interior.

Hacia una Ley de Rondas

Planteamos la coordinación a nivel local, a través de encuentros provinciales que convoquen a gobiernos locales, ronderos, policías, etc. para discutir temas relacionados a la seguridad ciudadana.

Pueden también solicitar la colaboración del Ministerio del Interior en aquellos temas o áreas en los que consideren importante la intervención policial.

Proponemos que dentro del rol de las rondas campesinas debe incluirse un instrumento de control ciudadano sobre la actividad de la Policía en el interior del país. Este principio podría extenderse también a la vigilancia de las demás autoridades políticas. El cumplimiento de esta labor debería llevar a los ciudadanos a denunciar cualquier acto de corrupción. De modo particular, el Ministerio del Interior ha implementado una línea telefónica gratuita (0 800 16016) que recibe este tipo de denuncias las 24 horas del día.

Por último, es necesario que las rondas campesinas se integren en los Comités de Seguridad Ciudadana que el Ministerio del Interior está promoviendo.

Dr. Walter Albán Peralta **Defensor del Pueblo en funciones**

Creo que el día de hoy logramos todos generar un espacio para intercambiar ideas de manera significativa y quisiera reafirmar en esta oportunidad el compromiso de la Defensoría del Pueblo para continuar promoviendo estos espacios de reflexión, estos espacios en los cuales podamos compartir lo que sabemos, lo que conocemos, lo que también nos cuestionamos y plantear las interrogantes que puedan contribuir a avanzar mejor en este propósito, como señalábamos temprano, de que la Ley se adecue a la realidad y no lo inverso.

Y esto se hace todavía más importante cuando en todas las conclusiones hay una idea fuerza: la propuesta de un proceso de consulta que pueda continuar con esta reflexión tomando como referencia los antecedentes que señalábamos, especialmente el Congreso Nacional de Chocas, donde se trabajó una propuesta legislativa que tiene muchos de los aspectos que se han planteado en las conclusiones de cada comisión.

Sobre esta base podríamos trabajar una suerte de programa de acción sobre qué

Defensoría del Pueblo

es lo que viene después de esta jornada. Ha quedado claro que se trata de un tema muy complejo; hay mucho que todavía no queda del todo definido o consensuado. Pero también está clara la idea de que hay que llegar a esos consensos sobre la base de reconocer que las rondas campesinas son una realidad, no las estamos inventando, así funcionan. Y es una realidad que ha tenido un crecimiento progresivo, que ha permitido pasar de los problemas concretos de seguridad a cuestiones ya más complejas como es la administración de justicia en esta jurisdicción especial que se ha solicitado reconocer expresamente en la Ley, y el tema también de compartir funciones por delegación de autoridad, de promoción de desarrollo local.

Creo, además, que se hace necesario una discusión especial, y me comprometo a promoverla desde la Defensoría del Pueblo, sobre el tema de los Comités de Autodefensa, para que podamos sin excluir a éstos comités reconocer cuáles son las similitudes y las diferencias y cuáles podrían ser las propuestas que puedan comprender lo que toca a estos comités que han jugado un rol tan importante en la lucha contra la subversión y el terrorismo en el país.

Quedan entonces muchas tareas. Nuestro compromiso es continuar en la sistematización, plantear algunas metodologías de trabajo y una propuesta de programa de acción a futuro. Éste es sólo el impulso inicial, todavía hay una tarea muy grande de fondo que queremos abordar. En ese sentido, retomo las palabras del Viceministro del Interior, sobre la necesidad de coordinación con las rondas y de procesos de consulta en los diferentes lugares donde tienen actuación; pero también con las autoridades y con otras organizaciones de la sociedad civil. Por eso, vamos a tratar de mantener un diálogo muy fluido con congresistas, con representantes de las autoridades del gobierno, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, que están más directamente involucrados en este tema.

Quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas que han contribuido para que se pueda desarrollar esta audiencia, esta jornada de reflexión, muy intensa por cierto. Podemos sentirnos satisfechos pero somos conscientes de todo lo que resta por hacer. Desde ese punto de vista estamos convencidos de que habrá un compromiso para llevar adelante lo que aquí se ha planteado y lo que haya que hacer a futuro para contar en el país con una normatividad que reconozca la pluriculturalidad y el sentido pluriétnico que ya la Constitución ha expresado desde hace bastante tiempo.

Hacia una Ley de Rondas

Sr. Fernando Olivera Vega **Ministro de Justicia**

Es un honor compartir con ustedes esta consulta convocada y auspiciada por congresistas y coorganizada con el Defensor del Pueblo, porque en una democracia no se puede ni se debe legislar a espaldas del pueblo. En una democracia se respeta la organización popular y se recoge la experiencia positiva para que la Ley sea expresión de esa realidad. Estoy presente, no porque me considere un especialista. He venido para escucharlos y para expresar un gesto inequívoco del compromiso del Sector Justicia y del compromiso del Gobierno del Presidente Alejandro Toledo con los ronderos del Perú. Y así como en una democracia se gobierna con el ejemplo, en una democracia se educa con el ejemplo, y las rondas campesinas del Perú son un ejemplo para todos los peruanos y, me atrevería a decir, más allá de las fronteras del Perú.

Las rondas campesinas no nacieron por decreto ni por orden de un gobierno de turno. Las rondas campesinas del Perú son creación del pueblo y por eso es que subsisten hasta hoy. Ellas existen para responder a una necesidad y, a la vez, por la carencia de un Estado que no sabía responder a esa necesidad. Luego, el derecho positivo ha tenido que adaptarse a esa realidad que algunos pretenden negar con leyes o disposiciones.

Nuestra identificación con ustedes no es de ahora, es de mucho tiempo atrás. Mi aproximación a las rondas campesinas viene de cuando fui electo diputado por primera vez. Allí trabajamos juntos. En ese período se logró sacar una primera Ley de Rondas Campesinas y hubo problemas por la resistencia de quienes quieren someter a la organización autónoma del pueblo a intereses contrarios a él. Por el año 1986 ó 1987 hubo una masacre de ronderos campesinos en Chota. Allí impulsamos la investigación, pero chocamos con poderes establecidos, y con ese desafío que enfrentamos cuando queremos hacer justicia: el poder de la impunidad.

¿Qué hubiera sido del Perú si no hubieran existido rondas campesinas? ¡Cuántas partes del Perú se libraron del flagelo del terrorismo! Porque el cobarde terrorismo no se atrevió a entrar donde el pueblo estuvo organizado y donde, inclusive sin tener apoyo alguno del Estado, los peruanos organizados le dijeron a los que querían imponerse mediante la violencia: *“Aquí no te atrevas a entrar, porque aquí no vas a pasar”*. Y no entraron porque sabían que no iban a pasar.

Defensoría del Pueblo

Luego surgen los Comités de Autodefensa a los que se les somete a una entidad estatal, a una supervisión del Ejecutivo, de los militares, del Sector Interior. Y fue posible resistir porque, cuando tiene raíz profunda la organización popular, no hay ley, decreto u orden que sea cumplida, pues encuentra la resistencia popular. Eso fue lo que sucedió, y por eso es que ni penetró el senderismo ni pudo imponerse el autoritarismo. Y hoy están aquí los representantes legítimos de los ronderos discutiendo de igual a igual con los representantes del pueblo elegidos transparentemente.

Mi compromiso es mayor porque mi agrupación se honra de haber recibido numerosos votos de Chota, lo que ha permitido tener un representante que tiene un fuerte compromiso con los ronderos del Perú: nuestro congresista Manuel Bustamante. Y vamos a honrar ese compromiso.

El ejemplo de las rondas campesinas del Perú va más allá de la seguridad, y ustedes lo saben mejor que yo. Las rondas campesinas son muy buenas administradoras de justicia. La Constitución dice que la potestad de administrar justicia emana del pueblo, y luego dice que se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos. Sabemos que hay un Poder Judicial, pero ¿donde está eso que emana del pueblo? ¿Quién ha votado por un juez, por un vocal? Eso es letra muerta. Nosotros, que sí creemos en ese principio, decimos lo de la Constitución: los Jueces de Paz provienen de elección popular. Logramos en este período democrático dar una Ley para elegir a los Jueces de Paz no letrados, pero hasta ahora no hay elección. También se consagró el principio de respeto del derecho consuetudinario. Vamos a respetar ese principio y consideramos que debe precisarse en la reforma constitucional en marcha. No se trata de dar un rol accesorio o auxiliar a las rondas campesinas en el ejercicio de esta función jurisdiccional dentro de su ámbito territorial. Se trata, más bien, de apoyar el ejercicio de la autonomía, se trata de reconocer esa autoridad más allá de una mera función de apoyo, pues en la práctica hay rondas campesinas autónomas que ejercen jurisdicción especial, por lo que no puede establecerse una dependencia estricta de una comunidad campesina o nativa.

Estamos en un proceso de reforma constitucional. En consecuencia, debe llegar oportunamente ese pronunciamiento de las rondas conforme lo establece el Convenio N° 169 y hay que recoger el espíritu original de los debates que se han dado, y que ustedes han recordado. Es más, voy a proponer que el ejemplo de las ron-

Hacia una Ley de Rondas

das campesinas sea compartido para que puedan recibir un apoyo adicional, como lo estamos haciendo con un plan piloto en cuatro departamentos del país mediante la convocatoria a sistemas de conciliación en los que el mismo pueblo llega a acuerdos. Eso existe en el orden jurídico actual y lo que se acuerda allí tiene carácter de cosa juzgada. Podemos ajustar la legislación para darle un mayor reconocimiento al rol de las rondas campesinas.



Estamos muy atentos a sus trabajos. He tomado debida nota cuando un representante rondero ha subrayado que, por encima del interés partidario, estará el interés rondero. Cuando las rondas actúan no están pensando en el color político de nadie; de allí su prestigio, el respeto y la convocatoria amplia que tienen. Pero también hay que decir que el interés rondero es coincidente con el interés del Perú. Confiamos plenamente que este Congreso representativo, democrático, que sin precedente alguno los ha convocado en este seno de la democracia que es el Palacio Legislativo, sabrá responder a las expectativas y a las necesidades de la realidad que clama justicia en el Perú.

Quiero concluir expresando nuevamente nuestro reconocimiento y respeto a las rondas, vitales para la seguridad, esenciales para la lucha contra la corrupción y garantía que en el futuro habrá justicia en el Perú. Para ese futuro cuenten con nuestro compromiso, expresado en el gran honor que me han dado de clausurar esta consulta nacional.



ANEXOS





ANEXO 1

RONDAS CAMPESINAS Y PLURALISMO LEGAL: NECESIDAD DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO¹

Raquel Yrigoyen Fajardo²

Introducción

Las Rondas Campesinas constituyen una forma extendida de institución comunal andina que ejerce funciones de gobierno local, justicia, desarrollo local, interlocución con el Estado y articulación supralocal. Las Rondas demandan pleno reconocimiento constitucional y legal para el ejercicio de funciones jurisdiccionales y de autoridad comunal local, en el marco de un modelo de Estado pluricultural y democrático. Estas demandas chocan contra una interpretación monista -que reduce la producción del derecho a ciertos órganos estatales- y restrictiva -que interpreta de modo estrecho los derechos culturales-. Sin embargo, cabe respaldarlas si se analizan las mismas desde una perspectiva pluralista, que admite la coexistencia de diversos sistemas culturales y legales en un mismo espacio geopolítico, articulados democráticamente.

En el Perú existe una situación de pluralismo cultural, lingüístico y legal³, como ahora lo reconoce la Constitución política de 1993 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -ratificado por el Estado peruano. Históricamente, la falta de respeto del pluralismo cultural y legal se ha traducido en diversas

-
- 1 Presentado en el evento “Hacia una Ley de Rondas Campesinas”, organizado por la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República. Lima, 2 de abril de 2002. Reseña ideas de la tesis doctoral en curso “Estado Pluricultural y poder punitivo en los países andinos (el caso peruano)” de Raquel Yrigoyen F., para la Universidad de Barcelona.
 - 2 Abogada. Estudios de posgrado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica. Especialización en Derecho Indígena por la UNAM-USAC. Master en Sistema Penal y Problemas Sociales y candidata a Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona.
 - 3 Hay una situación de pluralismo legal cuando en un mismo espacio social o geopolítico (como el de un Estado) co-existen varios sistemas normativos (Santos, 1993 y 94). Lo mismo pasa con el tema de la lengua o la religión.



Defensoría del Pueblo

formas de marginación y represión de la diferencia, incluyendo la ilegalización de los sistemas normativos indígenas y campesinos y de otros colectivos, la criminalización de prácticas culturales distintas a los referentes del derecho oficial, y la represión de autoridades indígenas y comunales que administran justicia de acuerdo a sus normas, valores y principios.

El reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y el pluralismo legal por la Carta de 1993 y el Convenio 169 de la OIT plantea nuevos retos teóricos y políticos. Tal reconocimiento cuestiona los binomios Estado-Nación y Estado-Derecho, obligando a un replanteamiento de la relación Estado-derecho-sociedad. Ello supone trabajar en el plano del desarrollo normativo, la implementación institucional y la cultura legal. Sólo asumiendo plenamente dicho reconocimiento se podrá empezar a construir un modelo de Estado Democrático y Pluricultural de Derecho. Aquí anotamos algunos de tales retos, máxime si se debate una nueva reforma constitucional.

El objetivo de este texto es explicar la naturaleza de institución comunitaria andina que tienen las rondas campesinas, a fin de sustentar sus demandas de reconocimiento en el marco de una interpretación pluralista de la reforma constitucional de 1993 y del Convenio 169 de la OIT.

I. LAS RONDAS CAMPESINAS

1. Sobre el Origen y funciones de las Rondas Campesinas⁴

Las Rondas Campesinas⁵ surgen en la sierra norte del país en la segunda mitad de la década del setenta, pasada la Reforma Agraria, en un contexto social y cultural de población andina pero sin propiedad comunal de la tierra. En las provincias del centro de Cajamarca (Chota, Hualgayoc-Bambamarca, Cutervo), algunos

4 Tomo las ideas centrales de Yrigoyen (1993) y (1998). Ver también: Starn (1999), Gitlitz (1998) y Espinoza (1995).

5 Cabe aclarar que las Rondas Campesinas autónomas (RC) que surgieron a fines de 1976 en la sierra norte del país, constituyen un fenómeno totalmente distinto a los Comités de Autodefensa (CAD) creados a partir de los ochenta en la sierra centro-sur, en el marco de la estrategia contrainsurgente, bajo dependencia de las fuerzas armadas, si bien algunos de los Comités surgieron antes o al margen de la acción militar y se desarrollaron con una cierta autonomía de ellas (Degregori et al 1996).

Hacia una Ley de Rondas

hacendados habían fragmentado las tierras con anterioridad a la Reforma Agraria generando un patrón extendido de minifundio, por lo que la Reforma sólo reconoció algunas comunidades campesinas donde todavía quedaban haciendas y pudo expropiar dichas tierras.⁶ Si se visita las zonas donde surgieron las rondas o se lee los trabajos al respecto, se puede apreciar la existencia de una identidad cultural propia con instituciones andinas⁷ para el matrimonio (*robadita, servinacuy*), las contraprestaciones de fuerza de trabajo para la construcción de casas (*pararaico*), la producción y el trabajo comunal (*ayni, minga*), el pago a la tierra, las celebraciones rituales familiares y colectivas. Como en otros lugares del país, donde la población andina ha perdido la propiedad colectiva de la tierra, sin embargo, todavía la reproducción de la vida social material y cultural están marcadas por la lógica de la reciprocidad andina⁸.

La Reforma Agraria produjo una transformación del poder y la autoridad en las zonas rurales. El poder tradicional de las haciendas fue quebrado y sustituido por un importante funcionariado estatal y las autoridades comunales, donde se reconocieron comunidades campesinas. Pero, pasado el impulso de la Reforma Agraria se produjo también el abandono estatal del campo y la agudización de la pobreza. En el norte, al abandono estatal, en ausencia de las haciendas y escasez de autoridades comunales, le siguió la agudización de los problemas de seguridad, como el robo por bandas organizadas⁹ y entre vecinos, que hizo evidente la necesidad de respuestas de carácter suprafamiliar entre la población minifundista. Ante esa necesidad colectiva de protección, surgió como respuesta una nueva forma organizativa, las autodenominadas "rondas campesinas". Al inicio llamaban "rondas" a los grupos de vigilancia nocturna, pero luego las rondas se convirtieron en un sistema de autoridad comunal propio. La población de base cultural andina, pero carente de un sistema de autoridad comunal propia, encontró en las rondas la

6 Gitlitz y Rojas (1986).

7 Ver las obras de Mons. José Dammert, Obispo de Cajamarca por más de 25 años: (1983), (1988), (1989), Rojas, Telmo (1980), Yrigoyen (1993).

8 Como prueban los estudios para otras zonas, aún sin propiedad colectiva de la tierra, la población andina ha sabido reproducir sus relaciones de parentesco y reciprocidad en contextos de haciendas y minifundio. Manrique (1988) y Golte (1980).

9 Las bandas estaban vinculadas a la nueva burguesía comercial de la costa formada por ex-gamonales, en componenda con camioneros, camales, policías y otras autoridades estatales (Gitlitz y Rojas, 1986).

Defensoría del Pueblo

forma de organizarse comunalmente en torno a una asamblea en la que participa toda la población de la estancia o aldea y un comité directivo elegido democráticamente.

A partir del éxito obtenido en el control del abigeato, las RC empezaron a cumplir otras tareas. Las asambleas permitieron un espacio privilegiado para presentar y discutir todo tipo de conflictos y problemas, y tomar decisiones consensuadas¹⁰. Las rondas ampliaron sus funciones hacia tareas de desarrollo comunal, gobierno local e interlocución con el Estado. La práctica de resolución de conflictos y problemas vía asamblea, el apoyo mutuo para rondar y realizar obras comunitarias, la apertura de nuevos espacios de comunicación y reciprocidad, las celebraciones colectivas por los aniversarios de rondas y la reinención de la "identidad rondera" sentaron las bases para la recreación de la "comunalidad"¹¹. Las rondas se convirtieron así en una nueva forma de autoridad comunal andina que ejerce su autoridad dentro de su ámbito territorial (comunidad, aldea, caserío) en coordinación con las rondas vecinas de su zona, distrito o provincia, en los casos o problemas que lo ameriten.

2. La Justicia Campesina

Las rondas pasaron de ver casos de seguridad a la resolución de todo tipo de conflictos y problemas, teniendo como trasfondo la lógica de la reciprocidad andina y la búsqueda de la armonía comunal. Casos que eran ventilados durante años y con mucho gasto de dinero y tiempo por parte los campesinos en las instancias judiciales, las rondas los resolvían en horas, en el lugar de los hechos (especial-

10 Si se asiste o lee las actas de asambleas y reuniones de rondas tanto ordinarias como extraordinarias, se puede ver que tocan temas muy diversos aparte de los casos de robos o conflictos. También discuten sobre la construcción de escuelas y obras comunales, la fiscalización de "profesores faltones" o autoridades corruptas, la recolección de fondos para ayudar a ronderos enfermos, la ayuda a comités de otras bases, la organización de comisiones para entrevistarse con autoridades municipales y gubernamentales, agendas para cursos de capacitación, entre otros.

11 De hecho, los campesinos ronderos hablan de "mi comunidad" y, si bien no comparten tierras comunales, sí son miembros de numerosas redes de parentesco y reciprocidad. En estos casos, la organización rondera es "la" organización comunal, y ha logrado desarrollar las funciones sociales que cumple la organización comunitaria en el caso de las comunidades campesinas.

Hacia una Ley de Rondas

mente si se trata de problemas de tierras), con todas las partes involucradas y con presencia de la comunidad, garante del cumplimiento de los acuerdos. Igualmente, las RC han visto problemas y conflictos nunca atendidos por el Estado, como robos menores, demandas por alimentos cuando no hay pruebas formales de filiación, conflicto de familias, maltrato de mujeres, denuncias por amenazas o daños de brujerías, entre otros. En los problemas de familia, tierras y otros conflictos tratan de atender los intereses de ambas partes con el objetivo de que las víctimas reciban alguna forma de reparación o compensación y que los infractores "se reintegren a la comunidad". Siempre cierran los arreglos con una "acta de arreglo" o "acta de esclarecimiento del problema" o acuerdo de algún tipo, en el que estampan su firma o huella digital tanto las personas directamente implicadas como sus familiares cercanos (como un mecanismo de prevención de conflictos) y las autoridades ronderas presentes. Cuando el problema es grave e involucra varias estancias también están presentes autoridades de las mismas que igualmente ponen su firma y sello.

Las RC aplican una lógica restitutiva en los casos de robo, abigeato o daños obligando a los abigeos o agentes dañinos a devolver lo robado y reparar el daño. A los infractores tanto de hechos dañinos como a los que incumplen acuerdos, les aplican como sanciones trabajar durante el día en alguna obra comunal y rondar durante la noche pasándolos de base en base cada 24 horas (como en Jaén) o cada tres días (Huaraz). Entre las penas que aplican también hay algunas formas de castigo físico aprobadas en asambleas, que los ronderos llaman "hacer física" (ejercicios como "hacer ranas" y otros) y "castigo de masas" (alguna forma de castigo físico aplicado por los familiares o las mujeres)¹², que ha sido reemplazado cada vez más por trabajo comunal y ronda. Expresamente rechazan en sus reglamentos "la tortura", la desaparición y la pena de muerte.¹³ El objetivo central de la justicia rondera sigue siendo la reparación de las víctimas y la reintegración del ofensor, su "arrepentimiento" por los daños causados, que "comprenda su error" y no continúe realizando daños: "tiene que rondar para que vea como sufrimos de noche rondando, para comprenda nuestro sacrificio, y él no siga en su error". En

12 Entre éstos: baños en agua fría, ejercicios físicos, "callejón oscuro", o "pencazos" (golpes con ramas de aloe).

13 Starn (1999) encontró que algunas rondas de Piura aplicaban cuatro azotes en casos graves, pero sostiene que no ha encontrado casos de mutilaciones, ni castigos cuyo grado de aflicción sea comparable con las torturas sufridas en sede policial o la cárcel.

Defensoría del Pueblo

casi todas las estancias las rondas se jactan de que "los peores abigeos se han convertido en los mejores ronderos".

Expansión de las Rondas

El efecto demostración de la eficacia de las RC en el combate del robo y la solución de otros problemas comunales dio lugar a una rápida extensión del modelo entre fines de los setenta y la década del ochenta, cubriendo muchos departamentos del país e involucrando unos 400 mil comités locales¹⁴. De hecho, el movimiento rondero constituyó el movimiento campesino más dinámico del país entre mediados y fines de los ochenta. Al expandirse la forma de organización rondera a lugares donde había comunidades campesinas, como Piura, Huaraz, y luego Cuzco, Puno y regiones de la selva, las RC se constituyen en el órgano de justicia de las comunidades campesinas, obligándolas a dinamizarse. Pero además, la coordinación de rondas de diversas comunidades y estancias ha posibilitado la creación de instancias supracomunales de justicia. A inicios de los noventa el gobierno de Fujimori dio decretos de militarización de las rondas aún en zonas donde no había violencia política, con la consiguiente represión de las rondas que no aceptaban militarizarse. Al caer el régimen de Fujimori empieza a haber una nueva recuperación.

La recreación de una nueva identidad comunal andina.

La organización colectiva en general, pero particularmente justicia rondera, ha permitido a la población organizada en rondas crear una identidad "campesino-rondera" y tener orgullo de ella, como no se veía antes: "somos campesinos de poncho y llanque, pero nuestra justicia es verdadera y no como en la ciudad, que apoyan las malas injusticias y al inocente lo hacen caer" (dirigente rondero de Chota). Esta recreación o reinención de la identidad se basa en elementos andinos típicos como la reciprocidad, la importancia de los lazos familiares y comunitarios, ciertas instituciones y valores, así como en elementos nuevos como la participación democrática universal, el concepto del control de las "masas", el "asambleísmo". La cultura legal y política rondera tiene como conceptos clave la discusión y votación en asambleas, la elección anual de cargos, la revocación de corruptos en cualquier momento. Ahí radica la legitimidad y la fuerza de la organización rondera,

14 Cálculo de Starn para los noventa (1999, p. 18).

Hacia una Ley de Rondas

las cuales se alimentan recíprocamente. Hacia fuera reclaman participación y ser tenidos en cuenta, sin subordinación "ya no tenemos que sacarnos el sombrero y agachar la cabeza ante cada autoridad".

Relación con autoridades estatales

En el ámbito comunal (estancia, aldea), por lo general las Rondas han integrado como parte de su estructura de autoridades al Teniente Gobernador, quien es un campesino más, pero nombrado como representante del Ejecutivo, al agente municipal y al juez de paz. Cuando las RC son la autoridad comunal (estancia, caserío, aldea), todas las autoridades se someten a la asamblea comunal, donde se toman las decisiones más trascendentales. Por lo general, es la asamblea la que elige a las autoridades locales mencionadas, designación que luego recibe formalización oficial.

Los problemas de las RC suelen empezar cuando se sale del ámbito comunal. En general, los jueces y fiscales consideran que la actuación rondera está fuera del marco legal y que no tienen competencia para administrar justicia, detener a abigeos ni aplicar sanciones. En gran parte de casos, las denuncias contra ronderos parten de los abigeos (o sus familiares) pero las autoridades judiciales les dan curso por su cultura legal monista y por sentirse amenazados por esta nueva forma de justicia que pone en tela de juicio su actuación. Cientos de dirigentes ronderos han sido perseguidos y procesados por delito contra la libertad individual, secuestro, lesiones, delito contra la administración de justicia, entre otros, especialmente a inicios de los noventa. Sumándose a ello la militarización de las rondas a partir del Decreto 002-93 de Fujimori.

Tipos de rondas

Actualmente hay tres fenómenos sociales que se autodenominan Rondas Campesinas autónomas (RC): 1) En estancias o caseríos donde no hay comunidades campesinas así reconocidas, las RC constituyen la autoridad comunal para el gobierno local, la administración de justicia, el desarrollo local, la representación y la interlocución con el Estado (funciones que cumplen las comunidades campesinas); 2) donde hay comunidades campesinas (CC) o nativas (CN), las RC son el órgano de seguridad y justicia de las mismas (existiendo comunidades CC y CN que no tienen rondas); y 3) en el nivel zonal, distrital o provincial, las RC son

Defensoría del Pueblo

instancias u organizaciones supracomunales para atender problemas de justicia y organización¹⁵. No estoy incluyendo los Comités de Autodefensa en tanto sus objetivos eran más bien de carácter transitorio, vinculados a la estrategia contrainsurgente y dependientes del Ejército.

Las rondas de CC y CN, al ser órganos de las mismas, no requieren de reconocimiento constitucional ni legal específico pues gozan de la personalidad jurídica y reconocimiento de las mismas. Las rondas que requieren reconocimiento legal son aquellas que constituyen la forma de autoridad comunal andina donde no hay propiedad colectiva de la tierra y por ende no se ha reconocido comunidades campesinas, pero que sociológicamente tienen una identidad colectiva andina.

3. La lucha por la legalidad

Luego de una década de existencia y mucha lucha, en 1986 se dio la Ley N° 24571 que reconoce a las Rondas campesinas pacíficas, democráticas y autónomas como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad, el desarrollo y la paz social, teniendo además como objetivos la defensa de sus tierras, el cuidado de su ganado y demás bienes. Y establece que su estatuto y reglamento se rigen por las normas que establecen la Constitución y el Código Civil para las comunidades campesinas. La Ley 24571, al indicar que las rondas deben regularse por las normas que rigen a las comunidades campesinas, si bien no las convierte en comunidades campesinas, sí reconoce la naturaleza comunal de las rondas. La Constitución, al referirse a las comunidades campesinas, garantiza su autonomía organizativa.

La emisión de la Ley 24571 permitió reducir en gran modo la represión policial y judicial que sufrían las autoridades ronderas. Sin embargo, dado que menciona que las autoridades políticas deben acreditar a los miembros de las RC, dichas autoridades, pertenecientes al partido de gobierno (APRA), sólo acreditaban a RC vinculadas al mismo, fomentando el divisionismo entre las RC. En 1987, el Gobierno de Alan García emitió el Decreto Supremo 012, del Sector Interior, buscando corporativizar y subordinar a las RC ante la policía. Este decreto tuvo un rechazo unánime por parte de las RC, así como de los Obispos de las regiones con

15 En lugares como Huaraz o Piura, las rondas articulan comunidades y también caseríos o estancias vecinas.

Hacia una Ley de Rondas

mayor presencia rondera, Monseñor Dammert y Monseñor Cantuarias, de Cajamarca y Piura respectivamente, y no pudo ser aplicado. Inclusive algunas rondas interpusieron acciones de amparo contra dicho decreto¹⁶.

Como la ley no otorga funciones jurisdiccionales expresas a las RC, continuaron los casos de ronderos procesados por los presuntos delitos ya mencionados (usurpación de funciones, privación de libertad, abuso de autoridad, coacciones, etc.) Como ejemplo, entre 1992 y 1993 había más de 100 órdenes de captura contra dirigentes ronderos de Bambamarca, Cajamarca. Y cuando se produjo una ola de secuestros en Lima, la capital, se cambió la tipificación y penalidad del delito de secuestro, sobrecriminalizándolo. Ya no se requería el móvil económico en el tipo, bastaba alguna forma de restricción de la libertad, y la pena de prisión fue elevada drásticamente. En el caso particular de Bambamarca, para seguir con este ejemplo, muchos dirigentes fueron detenidos, otros huyeron o se escondieron. Ello, entre otros factores, acarrió el debilitamiento de la organización. Entonces nació la demanda de una reforma constitucional que expresamente les dotara de función jurisdiccional. La represión de las rondas se agudizó con el Decreto 002 de militarización de las rondas expedido por el Gobierno de Fujimori a inicios de 1993, que las obligaba a someterse al reglamento de organización y funciones de los Comités de Autodefensa, subordinados a los mandos militares. Las Rondas que se resistieron a la militarización no fueron reconocidas por los Prefectos (como el caso de Bambamarca) y fueron perseguidas judicialmente por terrorismo, usurpación de funciones y otros delitos (como en San Marcos, Cajamarca, o las Rondas del Callejón de Huaylas). La demanda de reconocimiento constitucional fue expresada por dirigentes ronderos en diferentes encuentros y su articulación y difusión contó con el apoyo de diversos sectores, entre ellos ONGs de derechos humanos, la Iglesia Católica y la Mesa de Pluralidad Jurídica y Derecho étnicos¹⁷.

16 Informe verbal del Presidente de las Rondas Campesinas de Jaén (Cajamarca). Chocas, marzo 2001.

17 La fórmula propuesta por la Mesa incluía el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de la nación y el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a autoridades de comunidades campesinas, nativas, rondas campesinas y grupos vecinales, atendiendo la realidad de pluralismo legal del país. Mesa de Pluralidad Jurídica y Derechos Étnicos. En.- Desfaciendo Entuertos # 1 (1994).

II. ANÁLISIS DEL MODELO PLURALISTA RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y EL CONVENIO 169 DE LA OIT

1. Contexto de la reforma

En la última década del siglo XX destacan dos tendencias tanto en el ámbito internacional como nacional. De una parte, surge un nuevo modelo de gestión de la multiculturalidad que podríamos llamar pluralista. Se da en el contexto del cuestionamiento internacional a los 500 años del "Descubrimiento/Invasión", la adopción del Convenio 169 de la OIT, movimientos de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas, y las reformas constitucionales en más de una quincena de países en Latinoamérica¹⁸. Lo central de estos cambios es que cuestionan los binomios Estado-Nación y Estado-Derecho. Se quiebra la idea de que el Estado representa una nación homogénea, y pasa a reconocerse la diversidad cultural, lingüística y legal. Al cuestionarse el monopolio de la producción jurídica por el Estado, se admiten diversos grados de pluralismo legal, reconociéndose a los Pueblos y comunidades indígenas/campesinas el derecho de tener su propio derecho, autoridades, y formas de justicia¹⁹. La otra tendencia internacional es el modelo socioeconómico llamado "neoliberal" que se basa en promover mecanismos de desregulación para facilitar las transacciones internacionales, librándolas a las reglas de la competencia y el mercado. Se abandona la idea de un Estado proteccionista, de bienestar.

Ambas tendencias tienen un correlato en Perú. La reforma del Código Penal de 1991 (art. 15°), algunos artículos de la Constitución de 1993 (art. 2°, 19° y 149°), y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, reflejan dichos cambios y la adopción aunque contradictoria con otras normas- de derechos de los pueblos indígenas, el reconocimiento de la diversidad cultural y el pluralismo legal. Pero, simultánea-

18 Van Coott (1999).

19 En los casos de Ecuador y Bolivia el movimiento indígena es fuerte y se hizo sentir en las reformas constitucionales. En el caso de Colombia (1991), si bien la población indígena es pequeña, se estableció un cupo de congresistas indígenas para dicha reforma, lo mismo que ocurrió en Venezuela (1999). En el caso peruano, la reforma constitucional de 1993 se planteó en un contexto autoritario que no permitió un debate público suficiente, no obstante los esfuerzos de algunos grupos, ni se pudieron expresar ampliamente los sectores sociales interesados.

Hacia una Ley de Rondas

mente, el Gobierno introduce un modelo "neoliberal" en la reforma constitucional y en las políticas socioeconómicas, así como mecanismos autoritarios de manejo de la cosa pública. En esa línea, la Constitución abandona la noción de "territorios" y elimina la inalienabilidad de las tierras comunales, que todas las Constituciones habían reconocido desde 1920. Ello se dio para facilitar la compra de tierras por las empresas transnacionales (interesadas en explotar nuevamente productos primarios) y supuestamente para favorecer el acceso al crédito bancario a través de la hipoteca de la tierra²⁰.

Como las reformas legales se dan en un contexto políticamente autoritario y de utilización de la población indígena/campesina para el combate antiterrorista, el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, el pluralismo cultural y legal, se queda en el papel, no se implementa institucionalmente, y ni siquiera se difunde, a diferencia de las reformas neoliberales, que sí tuvieron eficacia instrumental.

No obstante la falta de implementación de las reformas de carácter pluralista y su coexistencia con normas contradictorias, ellas son parte de la normativa nacional y tienen fuerza vinculante, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y el pluralismo legal. En un nuevo contexto democrático requieren ser interpretadas y aplicadas desde una perspectiva pluralista y progresiva. Ahora que se discute una nueva reforma constitucional, debe buscarse el afianzamiento de los avances realizados y la superación de las contradicciones y limitaciones.

2. Análisis del reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación

En una fórmula inspirada en la Constitución Colombiana de 1991, la Constitución de 1993, en su artículo 2°, 19° incorpora un punto de quiebre respecto del concepto monocultural de Estado-Nación mediante el cual el Estado reconoce que la nación tiene una composición multicultural y multiétnica. El reconocimiento de los Pueblos Indígenas como sujetos políticos (y no como meros objetos de políticas de asimilación o integración) que hace el Convenio 169 de la OIT, permite que se supere la visión de que el Estado sólo representa a un pueblo y una cultura.

20 Ver diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático (1993).

Defensoría del Pueblo

Textualmente, el Art. 2º, 19 de la Constitución, dice: "Toda persona tiene derecho: A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación".

La Constitución instituye el derecho individual a la identidad diferenciada, y el derecho colectivo de las diferentes culturas y grupos étnicos a recibir respeto y protección del Estado. Como titulares del derecho colectivo aparecen los grupos étnicos y otros colectivos culturales, al margen de su estatuto legal²¹. Por los verbos utilizados, "reconocer" y "proteger", el Estado no sólo admite que exista la diversidad étnica y cultural, sino que se obliga a proteger la misma. Esta obligación del Estado cubre funciones negativas, como evitar la criminalización de la diferencia cultural, y funciones proactivas destinadas al desarrollo de las diversas culturas y etnias. De este marco se desprende una nueva configuración institucional de carácter pluricultural destinada al fomento de los diferentes grupos étnicos y culturales, así como de sus propias expresiones culturales, lingüísticas, formas de organización, instituciones, costumbres y sistemas normativos. En correspondencia con el reconocimiento de la pluralidad cultural, la Constitución también oficializa los idiomas indígenas y reconoce derechos específicos a las comunidades campesinas y nativas²². Igualmente, reconoce el derecho consuetudinario y la jurisdicción especial (justicia campesina e indígena).

Otra consecuencia del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural es que al estar garantizada como derecho carece de sustento legal el uso del sistema penal para lograr la desaparición de tal diversidad. Igualmente carece de sustento legal la represión de las personas que no se integran a la pauta cultural dominante. El respeto de la diversidad cultural tiene como efecto directo la descriminalización de los hechos culturales que podrían configurar hechos punibles, como formas

21 Bajo la categoría sociológica de grupo étnico podría comprenderse a los pueblos indígenas. Y en el caso de otros colectivos culturales cabría incluir a aquellos que tienen una expresión institucional -tomando la acepción de "cultura societal" que utiliza Will Kymlicka (1996)- hasta colectivos que carecen de dicha expresión institucional pero que tienen una identidad cultural propia.

22 La Constitución de 1933 supera la Constitución de 1979 con relación al reconocimiento del pluralismo legal pero, por la introducción de políticas neoliberales, restringe el derecho a la inalienabilidad de las tierras comunales que consagraban las Constituciones anteriores. Aparte, reduce el ámbito en el que los idiomas aborígenes son oficiales a las zonas en las que se hablan.

Hacia una Ley de Rondas

tempranas de unión conyugal, manejo ritual y social de plantas que están en la lista de sustancias psicoactivas, tratamiento de la salud no convencional, aplicación del derecho y la justicia campesina/indígena, y hechos vinculados a la creencia en brujería y hechos sobrenaturales. Esto se compatibiliza con el Art. 15° del Código Penal de 1991.

Por la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el Estado además reconoce una serie de derechos a los Pueblos Indígenas (PI), a ser ejercidos en el plano interno (autonomía interna) y en el plano externo (derechos de consulta y participación en los asuntos públicos que les puedan afectar). De ese modo, los PI dejar de ser objetos de políticas que dictan terceros y pasan a ser sujetos políticos.

3. El reconocimiento del Pluralismo Legal en el Perú

Las dos normas fundamentales que consagran un modelo de pluralismo legal interno son la Carta Constitucional de 1993 y el Convenio 169 de la OIT, las cuales deben interpretarse conjuntamente. Cabe anotar que como criterio interpretativo debe utilizarse el Art. 35° del Convenio, el cual establece que priman las normas (o incluso acuerdos nacionales -políticos) que otorgan más derechos o ventajas a los PI.

El **Art. 149°** de la Constitución de 1993 señala:

"Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial."

El Convenio 169 de la OIT establece, entre otras disposiciones:

Art. 8°, 2: Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar **sus costumbres e instituciones propias** siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Art.9°, 1: En la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, **deberán res-**

Defensoría del Pueblo

petarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros."

Objeto de reconocimiento

Lo primero que se desprende del texto constitucional y del Convenio 169 de la OIT es que hay un reconocimiento de tres contenidos mínimos: a) el derecho indígena/comunal, que la Constitución y el Convenio llaman derecho consuetudinario. No se trata del reconocimiento de un corpus fijo de normas, sino de la potestad normativa o reguladora de los pueblos indígenas y comunidades; b) la función jurisdiccional especial (JE), i.e., la potestad de impartir o administrar justicia. Ello incluye la validez y eficacia de las decisiones de la JE de modo autonómico; y c) el sistema institucional o de autoridades, o la potestad de gobernarse con sus propias instituciones de autogobierno, incluidos los mecanismos de designación, cambio y legitimación de autoridades propias.

Antes de esta reforma constitucional sólo se definía como ley a la emanada por los órganos estatales, y lo demás era considerado como costumbre. Las costumbres, como una fuente secundaria del derecho, sólo eran admisibles a falta de ley (estatal) y nunca en contra de ella (*contra legem*), en cuyo caso podían constituir delito. Al reconocerse funciones jurisdiccionales a los pueblos y comunidades indígenas/campesinas siguiendo su propio derecho y aplicado por sus propias autoridades, se admite explícitamente la existencia de órganos distintos al Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo para la producción del derecho y la violencia legítima. Se reconoce entonces el llamado derecho consuetudinario no sólo como fuente del derecho (estatal), sino como un derecho propio que se aplica incluso contra la ley estatal, sólo bajo el techo de los derechos humanos. Este tema fue explícitamente debatido en el Congreso Constituyente: que el reconocimiento del pluralismo legal implicaba la aplicación del derecho consuetudinario aún en contra de la ley, y por eso es que esta norma merecía estatuto constitucional y no sólo legal²³.

23 Originalmente el tema fue presentado ante el CCD por Fernando de Trazegnies, invitado para sustentar el reconocimiento del pluralismo legal "(...)He escuchado algunas opiniones que dicen que no se requiere de una norma constitucional, sino que bastaría que se incorpore en el Código Penal, en la Ley de Comunidades Nativas, etcétera. Creo que debe ser en la Constitución, porque **tiene que poder ser aplicada eventualmente contra la ley**. Y esto me parece un punto muy importante. Creo que no es

Hacia una Ley de Rondas

En este sentido se pronuncian los constitucionalistas Bernales y Rubio. El reconocimiento de la jurisdicción especial "permite el ejercicio de la función jurisdiccional por un órgano u organización distintos al Poder Judicial, limitándose el principio de la unidad y exclusividad del Poder Judicial para dicha función, consagrado en el inc. 1 del Art. 139°" (Bernales, 1999: 682). Por lo tanto, cuando las autoridades indígenas o comunales ejercen estas funciones jurisdiccionales los tribunales ordinarios deben inhibirse de intervenir, so pena de actuar inconstitucionalmente, anota Rubio²⁴.

La Jurisdicción Especial (JE), como sistema de resolución de conflictos indígena/comunal que actúa de acuerdo a su propio derecho y marco cultural, tiene las facultades y competencia que los pueblos y comunidades implicados quieran otorgarle. El reconocimiento legal (vía la Constitución y el Convenio 169) de la JE tiene como objeto evitar la colisión que ocurría entre el derecho estatal y los derechos indígenas/comunales. Por lo tanto, desde una mirada externa, el reconocimiento de la JE, incluye mínimamente las potestades que tiene cualquier jurisdicción: *Notio, Iudicium, Imperium o coercio*²⁵. Esto es, la potestad para conocer los asun-

solamente una norma que va a ser supletoria dentro del marco de la ley occidental. Tiene que poder ser aplicada en algunos casos (...) contra la ley." (Diario de Debates CCD, 12.4.1993). Este planteamiento fue rechazado por Chirinos Sotos y otros congresistas, pero en la reunión de la Comisión de Constitución, a pesar de la resistencia de la congresista Martha Chávez, finalmente primó el criterio de que era necesario reconocer funciones jurisdiccionales a las autoridades comunales, con todo el poder que ello implicaba, y que por ende esta norma debía estar en la Constitución. Y se estableció que debería haber una coordinación con el sistema de justicia nacional. "El señor MARCENARO FRERS.- (...) si no tuviera la función jurisdiccional no tendría ningún poder; es decir si justamente la finalidad es de que esta institución tan propia, tan peruana [las comunidades], pueda funcionar tiene que tener la facultad jurisdiccional de lo contrario no tendría ningún valor; entonces, no es solamente un problema de coordinación con el sistema judicial común, sino que tenga el poder necesario para poder hacer justicia en los casos." (Diario de Debates CCD, 23.6.1993).

24 "También entendemos que cuando exista un proceso de este tipo, **los tribunales ordinarios deberán inhibirse**, aún cuando puedan actuar de oficio, pues de no hacerlo estarían actuando inconstitucionalmente contra este artículo (149°)". Rubio (1999: 208). (negrita nuestra).

25 Ver: Sánchez Botero y Jaramillo (2000, pp. 130-131), quienes a su vez citan la Enciclopedia Jurídica Omeba en su definición de Jurisdicción. Tomo XVII, pp. 538-9. Las autoras explican que la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido en reiterada jurisprudencia el carácter de Jurisdicción que tienen los pueblos indígenas, con todas las potestades mencionadas. Tomo de estas autoras las ideas que siguen.

Defensoría del Pueblo

tos que le correspondan, incluyendo funciones operativas para citar a las partes, recaudar pruebas (*Notio*); la potestad para resolver los asuntos que conoce, siguiendo su propio derecho (*Judicium*), y finalmente, la potestad de usar la fuerza para hacer efectivas sus decisiones en caso de ser necesario. Ello comprende acciones que pueden restringir derechos como ejecutar detenciones, obligar a pagos, a realizar trabajos, etc. (*Coercio o Imperium*).

Los actos de coerción personal derivados del ejercicio de la función jurisdiccional especial (dentro de su territorio y siguiendo su propio derecho) no constituyen, por definición, usurpación de funciones de la jurisdicción ordinaria, o delito de secuestro, privación ilegal de la libertad ni ninguna otra forma delictiva, como no lo son la captura, trabajo comunitario, prisión, embargo, impedimento de salida que sufren las personas por orden legítima de la jurisdicción ordinaria. Se trata, por propio reconocimiento constitucional, del ejercicio de un derecho, del derecho de los pueblos y comunidades de ejercer funciones jurisdiccionales. El ejercicio de un derecho no puede constituir por tanto la comisión de un delito pues no sólo no está prohibido, sino que su ejercicio está legitimado y protegido. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional de Colombia ha respaldado estas facultades de la jurisdicción especial²⁶. Ello incluye claramente no sólo potestades coercitivas generales sino también potestades punitivas específicas las cuales ya no están en

26 “Esto implica que los pueblos indígenas pueden tener personas encargadas de conducir a los reuents ante las autoridades judiciales de la comunidad, [tener] sitios de reclusión o castigo, y también que pueden imponer penas restrictivas de la libertad y tener personas que vigilen el cumplimiento de las penas de cualquier tipo. Además de los límites que se derivan de los derechos humanos, la Corte no ha señalado otros. Por el contrario, ha avalado la actuación de los indígenas en este aspecto. Véase Sentencias SR-349 de 1996, T-523 de 1997, y SU-510 de 1998.” (Sánchez et al. 1999, p. 143). “En el caso de los pueblos indígenas, el derecho de administrar justicia también incluye el derecho de utilizar la fuerza física, teniendo como límite la protección del derecho a la vida e integridad corporal”. Al respecto, la Corte, mediante “sentencia T-349 de 1996... protegió la sanción del cepo... (y) la sentencia T-523 de 1997 ... protegió la sanción del “fuate”... bajo la consideración de que no constituían trato cruel inhumano ni degradante”. (Sánchez, 1999, p. 142). Esta facultad también incluye el derecho de “impedir la entrada o permanencia en su territorio de personas indeseadas (derecho de exclusión de su territorio)” (Sentencias T-257 de 1993, SU-510 de 1998 y T-652 de 1998), entre otros tipos de medidas y sanciones (Sánchez et al., 2000, p. 119).

Hacia una Ley de Rondas

manos de la jurisdicción penal ordinaria sino de la jurisdicción especial o tradicional (San Martín, 1999, 90-91).

Sujeto titular del derecho

Interpretando sistemáticamente el Convenio 169 y la Constitución de 1993, los sujetos titulares del derecho de contar con una jurisdicción especial son los pueblos indígenas y las comunidades andinas y amazónicas.

La Constitución menciona tres formas de organización comunal que pueden ejercer funciones jurisdiccionales: las Comunidades Campesinas (CC), las Comunidades Nativas (CN) y las Rondas Campesinas (RC). A las dos primeras la Constitución les reconoce además personalidad jurídica, tierras colectivas y una serie de derechos históricos. Dichas figuras jurídicas fueron creadas por leyes de la Reforma Agraria a principios de los setenta. El término Comunidades Campesinas reemplazó al de comunidades indígenas, utilizado desde la Constitución de 1920, y alude a los colectivos indígenas fundamentalmente asentados en la serranía. Con el proceso de Reforma Agraria se expropiaron haciendas y se constituyeron CC en muchas de ellas, iniciándose un registro masivo de CC. Con la Ley de Comunidades Nativas se buscaba proteger a los pueblos amazónicos, especialmente frente a la creciente invasión de colonos. Las RC fueron constituidas por iniciativa propia de los campesinos en la segunda mitad de los 70, justamente donde no se habían constituido CC, cubriendo demandas de "comunalidad": funciones de seguridad y administración de justicia, gobierno local, e interlocución con el Estado. La Ley 24571 de 1986, les dio reconocimiento como "organizaciones al servicio de la comunidad" y las homologó parcialmente a las CC. Por la redacción del artículo 149° ("con apoyo de") se producen problemas interpretativos sobre el alcance de las atribuciones de las RC. La ambigüedad en la redacción del texto²⁷ y la falta de una interpretación progresiva y sistemática ha generado la desprotección de las RC.

²⁷ De las Actas del Congreso Constituyente Democrático (23 de junio de 1993) se desprende, de una parte, el desconocimiento de la realidad rondera por los congresistas, y de otra, la intención de otorgar funciones jurisdiccionales a autoridades que tuviesen respaldo comunal y que no fuesen transitorias. Ambas situaciones son ilustradas por la opinión de Fernando de Trazegnies, invitado a tocar el tema de la jurisdicción especial ante los congresistas. Sobre las rondas dijo «no es que me oponga a ellos, sino **simplemente no conozco como funcionan** (...). Yo diría que todos aquellos que ejercen autoridad a nivel pequeño, autoridad con función delegada del pueblo, **lo cierto es que**

Defensoría del Pueblo

El concepto de "Pueblos Indígenas" que utiliza el Convenio 169 de la OIT es más amplio que el de "comunidades" que utiliza la Constitución y otorga más derechos y ventajas a dichos pueblos, debiendo interpretarse la Constitución a la luz del principio pro-indígena (art. 35° del Convenio 169). La Constitución otorga facultades jurisdiccionales a tres figuras legales específicas, en cambio, el Convenio las otorga a los Pueblos Indígenas. Para la definición de los mismos ha de tenerse en cuenta la autoidentificación, más allá del estatuto legal del colectivo indígena en cuestión²⁸. Ello implica, en primer lugar, que pueden gozar de dicho derecho (a la jurisdicción especial) no sólo los colectivos nominados por la carta constitucional, sino todos los colectivos que se autodefinen como indígenas, con base en el derecho de autodefinition que consagra el Convenio 169 (Art. 1°, inc. 2). Cabe recordar que en el Perú el término "indígena" fue exitosamente sustituido por el de "campesino". Este término es utilizado como un identificador sociocultural y no sólo socioeconómico. En segundo lugar, con base en el concepto de "pueblos", debe considerarse que gozan de dicho derecho no sólo instancias comunales, sino también organizaciones de nivel supracomunal (grupos étnicos extensos, federaciones o los llamados "pueblos no contactados"). Las propias Rondas Campesinas consideran que les es aplicable el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas²⁹. En síntesis, gozan del derecho de tener una jurisdicción especial: además de los entes comunales mencionados por la Constitución, otros entes

el pueblo reconoce como autoridad, y yo creo que debería de tener esa función jurisdiccional ..." (12 de abril de 1993, subrayado nuestro). Si los congresistas hubieran tenido en cuenta que la mayor parte de RC justamente surgieron donde no había formalmente CC y que aquellas cumplen las funciones de éstas, la redacción del texto constitucional podría haber sido más amplio con relación a las RC.

- 28 El art. 1°, inc. 1, literal b) del Convenio 169 establece que el mismo se aplica "a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, **cualquiera que sea su situación jurídica**, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas." (sn).
- 29 Así lo han expresado en sus propuestas de ley de desarrollo constitucional del art. 149°, en el Encuentro regional de Bambamarca (Octubre 2000) y en el Encuentro Nacional (Chocas, 10-12 de marzo del 2001). Ver proyectos en: Alertanet - Portal de Derecho y Sociedad (www.derechoysociedad.org) y Forum II (<http://geocities.com/alertanet/foros2b.html>).

Hacia una Ley de Rondas

comunales no mencionados por ella (o mencionados deficientemente como en el caso de las Rondas Campesinas), y organizaciones supracomunales.

Competencias

Competencia territorial

El texto constitucional tiene como eje de la Jurisdicción Especial la competencia territorial. Es decir, que la JE tiene competencia respecto de los hechos o casos que se presentan dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas, comunidades campesinas, nativas o rondas campesinas³⁰. Y la eficacia de dichas decisiones es de alcance nacional³¹. Para dar contenido al concepto de "ámbito territorial" es importante utilizar el Convenio 169 de la OIT que define el territorio como "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera" (Art. 13°, 2) e incluye dentro de los derechos territoriales inclusive "las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia" (Art. 14°, 1). El ámbito territorial no equivale entonces a tierras de propiedad legal del pueblo indígena, comunidad o ronda, sino al espacio geofísico que utilizan de alguna manera. Esto es importante porque en el Perú no todas las comunidades tienen tierras tituladas o perfectamente delimitadas, y actualmente la Constitución permite la venta de tierras comunales sin que por ello desaparezca la comunidad como ente colectivo sujeto de derechos. Las rondas campesinas de estancias y aldeas tampoco tienen tierras de propiedad común pero si tienen espacios delimitados de actuación de acuerdo al límite de la estancia, aldea o caserío (que es el espacio de las familias empadronadas y que participan en las asambleas). Lo importante es que se trate del espacio sobre el cual interactúan de

30 La Corte Constitucional de Colombia ha sustentado el mismo criterio: "En la sentencia ST-496 de 1996 (...) se afirma que uno de los elementos de este fuero es (...) de carácter geográfico, que permite que cada comunidad pueda juzgar las conductas que tengan ocurrencia dentro de su territorio (...)" (Sánchez et al. 1999, p. 132).

31 "Por otro ha indicado que la validez de las decisiones de la autoridades indígenas en todo el territorio nacional (por ejemplo) ordenando a la policía nacional llevar al territorio indígena respectivo a las personas que han escapado de las autoridades indígenas, para que la pena impuesta se cumpla en territorio indígena". Véase Sentencia ST-349 de 1996 (Sánchez et al., 2000, p. 133).

Defensoría del Pueblo

alguna manera y por ende es ahí donde se aplica el derecho y la justicia indígena/comunal/rondera. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia al establecer el precedente de que el término territorio no solamente se refiere a la tierra de propiedad legalmente reconocida, sino a la habitualmente ocupada por una comunidad indígena³² o a "aquellas áreas poseídas por una parcialidad, comprendiendo en ellas no sólo las habitadas y explotadas sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales" (Sentencia T-384 de 1994)³³.

Competencia material

Dentro del ámbito territorial propio (del pueblo indígena, comunidad o ronda), la jurisdicción especial tiene competencia para conocer todas las materias que juzgue conveniente, de acuerdo a su propio derecho, i.e. a su potestad normativa. Ni la Constitución ni el Convenio establecen un límite en cuanto a las materias o la gravedad de hechos que puede conocer el derecho indígena. Y donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir, recortar o reducir. Esta amplitud es coherente con el hecho de que la jurisdicción especial se aplica de conformidad con el derecho consuetudinario, que tiene su propio modo de clasificar y reconstruir los hechos sociales desde sus propios valores y categorías, que no necesariamente corresponden a las categorías del derecho oficial. Esta amplitud se condice con el Convenio 169, que ilustrativamente menciona en sus diversos artículos materias referidas a la propiedad y manejo de la tierra, los métodos de persecución de delitos, la forma de organización social, política y económica.

Antes del reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial, formalmente, las faltas penales y los casos de menor cuantía civil eran de competencia de los jueces de paz, y los delitos y casos de mayor cuantía civil eran competencia de los jueces de instancia, de acuerdo a su especialidad. A partir de la Carta del 93 y la ratificación del Convenio 169, la jurisdicción especial es la competente para ver todo tipo de casos dentro del ámbito territorial comunal, estén o no tipificados por

32 "Así por ejemplo en la sentencia T-254 de 1994, a pesar de que la comunidad indígena no había legalizado aún la propiedad sobre la tierra ocupada, la Corte consideró procedente el ejercicio de las facultades jurisdiccionales dentro del territorio en el que estaba asentada la comunidad" (Sánchez et al., 2000, p. 133).

33 Sánchez et al. (2000, p. 133).

Hacia una Ley de Rondas

el derecho oficial, sean leves o graves, o sean calificados como penales o civiles por el derecho oficial, ya que dicha jurisdicción especial no se rige por la ley estatal, sino por su propio derecho. Si bien todavía algunos autores consideran que las materias que puede conocer la jurisdicción especial no pueden interferir con las que son de competencia de los jueces de paz y otras autoridades judiciales³⁴, una lectura más comprensiva del Art. 149° ha ganado terreno en la doctrina nacional (Bernales 1999, Rubio 1999, San Martín 1999, Peña 1994, Yrigoyen 1994, 1995). Si la jurisdicción especial sólo pudiese conocer lo que no es de competencia de la jurisdicción ordinaria, entonces prácticamente no podría conocer ninguna materia ya que cualquier asunto puede caer en la competencia de los jueces de paz (faltas y casos no graves) o de los jueces de instancia (delitos y casos de mayor cuantía). Esta era la situación anterior a la de la reforma de 1993 y la ratificación del Convenio 169, que ponía en la ilegalidad la justicia indígena y comunal. Justamente por ello es que se dio el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial, ya que de otro modo ésta no podría actuar sin violar la ley. El constitucionalista Marcial Rubio aclara este punto al analizar el alcance del Art. 149° de la Constitución de 1993, en concordancia con la voluntad del legislador: "La función jurisdiccional será ejercida de conformidad con el derecho consuetudinario. Quiere decir esto que aplicarán las costumbres del lugar (...). Podrán aplicar todo tipo de costumbre: las que llenan los vacíos de la ley y las que secundan la ley porque son llamadas por ella (...) pero también las que van contra la ley (tradicionalmente prohibidas en nuestro derecho), y que son precisamente aquéllas para las que sirve esta autorización" (Rubio, 1999: 200).

El penalista César San Martín también coincide con este punto de vista al señalar que la jurisdicción especial (a la que también llama tradicional) constituye una excepción a la jurisdicción ordinaria, y en tal caso es la jurisdicción ordinaria la que no debe intervenir³⁵. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la

34 "[...] no compartimos la interpretación [...] respecto de las facultades amplias que tendrían las autoridades comunales para intervenir sobre cualquier materia, dado que ello sería desconocer las funciones y atribuciones del juez de paz y de otras autoridades judiciales que podrían ser competentes sobre los distintos conflictos que se presenten." Lovatón, David et al. (1999, p. 169).

35 "Las infracciones penales son de conocimiento de **la jurisdicción ordinaria**, que es la básica o común. **Esta jurisdicción conoce todos los procesos que no estén expresamente atribuidos a las otras**, cuyos campos de actuación han de estar casuísticamente señalados y constituyen excepción. Desde este punto de vista se tie-

Defensoría del Pueblo

Corte Constitucional de Colombia, reconociendo competencia a la JE inclusive en casos de homicidios (Sánchez et al., 2000, p. 132). Una reducción externa de las materias que pudiese conocer la jurisdicción especial iría en contra del reconocimiento constitucional y afectaría el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. En todo caso, es la propia jurisdicción especial la que podría, si así lo viese conveniente, delegar materias o casos para el conocimiento de la jurisdicción ordinaria, o pedir el apoyo de la fuerza pública. La carencia de argumentos jurídicos para fundamentar una posición limitativa de las competencias jurisdiccionales de los pueblos indígenas refleja la pervivencia de la concepción colonial de que los indios sólo son competentes para conocer casos pequeños o marginales, sin afectar la ley (estatal).

Competencia personal

Para la definición del ámbito de competencia personal que está bajo la jurisdicción especial ha de tenerse en cuenta varios criterios. Los pueblos/comunidades indígenas tienen derecho a tener su propia JE debido a su identidad cultural diferenciada, y a su derecho a desarrollarse como colectivo, con control de sus instituciones, dentro de su territorio. Sobre este tema se hacen varias preguntas. En primer lugar, si todas las personas que están dentro del territorio de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas están sometidas a la Jurisdicción Especial o sólo los indígenas. En segundo lugar, si la JE tiene competencia personal extraterritorial respecto de indígenas. En tercero, si la JE es voluntaria u obligatoria para los indígenas. En cuarto, si hay excepciones en el caso de no indígenas.

En primer lugar, los pueblos/comunidades tienen el derecho de ejercer la JE dentro de su territorio, comprendiendo a todas las personas que se encuentren dentro del mismo. Esto es claro en el texto constitucional que prioriza el criterio territorial como delimitador de la JE. Por ende, todas las personas que se encuentran dentro del territorio del pueblo/comunidad indígena/campesina están sometidas a dicha JE. Es

*ne, como ya se anotó, tres jurisdicciones especiales; en primer lugar, la jurisdicción tutelar [menores]. En segundo lugar, la jurisdicción militar [...]. En tercer lugar, **la jurisdicción tradicional**, dedicada a la **aplicación del derecho penal consuetudinario** para las conductas penales que determina la ley, cometidas por los integrantes de las Comunidades Campesinas y Nativas en su ámbito territorial" (San Martín, p. 90-91). (Negrita nuestra).*

Hacia una Ley de Rondas

obvio que habrá materias en las que el titular de la JE no considere intervenir (ejemplo, cuando los hechos no afecten a una persona o un bien de protección pública del colectivo), aunque los hechos se realicen dentro de su territorio. Esta competencia del ente colectivo sobre los sujetos que se encuentran dentro de su territorio es coherente con la lógica de funcionamiento de cualquier sistema jurídico. Cabe tener en cuenta, además, que históricamente se ha mellado a los pueblos indígenas al restarles poder frente a colonos o extraños, quienes causando daños dentro de las comunidades han huido sin reparar los mismos. La Constitución no busca repetir, sino superar dicha situación. Al tratarse de una potestad de los pueblos/comunidades, compete a tal sujeto colectivo determinar en qué casos va a intervenir o no. No se trata de una atribución de los individuos el elegir la jurisdicción a la que quieren someterse en caso de materias de interés público de dicha JE. Ello no significa, sin embargo, que dicha jurisdicción pueda cometer arbitrariedades, pues siempre queda el recurso, para indígenas/comuneros como para no-indígenas, de cuestionar actos de la JE que pudiesen atentar contra sus derechos humanos, pero no la competencia jurisdiccional misma en tanto se encuentren dentro del territorio indígena/comunal y la JE considere de su competencia intervenir.

El segundo fundamento es cultural. Es decir, las personas tienen derecho a ser sometidas al sistema jurídico de cuyos supuestos culturales participan. Esto está expresado por el Convenio 169 de la OIT en el art. 9°,2, que señala el derecho de los pueblos indígenas (PI) de aplicar sus propios métodos para la persecución de delitos cometidos por sus miembros (Art. 9°,2). De una parte ello establece el derecho de los miembros de PI ante el Estado de ser juzgados por sus propios métodos y no por el derecho estatal. Este derecho podría significar que la JE tenga una aplicación extraterritorial para poder encargarse de los miembros de PI que tuviesen conflictos aún fuera de su territorio, siempre que sea de interés de la JE intervenir y no afecte intereses de terceros no indígenas (salvo que éstos acepten someter el caso a la JE).

Ahora, dado que el ejercicio de la JE es una atribución de los PI como colectivos y no de los individuos, no es facultativo para las personas en tanto individuos, y por lo tanto no están en condiciones de huir de su sistema cuando no les "conviene" reparar una falta, trabajar o cumplir una sanción. En todo caso, al ser la jurisdicción especial potestativa de los pueblos indígenas, tales -los pueblos- sí están en la facultad de considerar qué casos juzgan directamente o, incluso, en cuáles piden colaboración de la fuerza pública o la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia

Defensoría del Pueblo

de la Corte Constitucional colombiana es consistente en este punto, al sostener que no son los individuos sino la comunidad o pueblo el que tiene la potestad de jurisdicción, fallando que sus miembros no pueden escaparse de ella cuando les conviene (para huir de una sanción). La JE incluso tiene el derecho de contar con el auxilio de la fuerza pública cuando algunas personas pretendan escaparse de la justicia indígena sin reparar daños causados dentro de la misma³⁶.

También con base en el criterio cultural, algunos no-indígenas podrían alegar no ser juzgados por el sistema indígena sino por el estatal, dado que no participan de dicha cultura. Como he mencionado líneas arriba, en principio, la competencia de la JE es sobre todas las personas que se encuentran en su territorio si afectan bienes de interés de la JE. Ello no impide que la JE desarrolle criterios para atender situaciones de personas extrañas que no conocen las normas de la comunidad así como formas de colaboración con la jurisdicción ordinaria. Pero es una atribución de la propia JE, no un motivo para el extrañamiento del sujeto de la JE³⁷.

Sistematicidad

La inclusión de la Jurisdicción Especial en la Constitución de 1993 (Art. 149°) no ha sido tan sistemática como en su homóloga colombiana. En la Constitución colombiana de 1991, fuente de la peruana, claramente se establece dos tipos de jurisdicción: a) la jurisdicción ordinaria (a cargo de los órganos de justicia del Estado) y b) la jurisdicción especial (a cargo de los pueblos indígenas). En la Constitu-

36 En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia. Para garantizar la potestad coactiva de la jurisdicción especial indígena (*ius imperium*) ha ordenado a la policía colombiana colaborar con las autoridades indígenas para capturar a quienes salieron del territorio indígena tratando de evadir el cumplimiento de una sanción: Sentencia ST-349 de 1996. Ver: Sánchez Botero et al. (2000, p. 142).

37 Este punto es materia de discusión en la jurisprudencia colombiana, así como en otros países y se busca tener en cuenta si los extraños conocían o no las costumbres indígenas. En términos prácticos, las comunidades aplican algunas reglas a extraños, especialmente en lo que se refiere a reparación de daños, pero no otras que dependen de la participación en la cultura de la comunidad. La pertenencia cultural es un criterio importante para el juzgamiento de cualquier persona, de un pueblo indígena o no, pero ello no debe utilizarse como pretexto para que los extraños busquen eximirse de su responsabilidad ante hechos o daños causados en pueblos/ comunidades indígenas/campesinas como ha ocurrido históricamente.

Hacia una Ley de Rondas

ción peruana no se hace esa distinción expresa, sólo se denomina jurisdicción especial a la de las comunidades campesinas, nativas y rondas, debiendo asumirse por vía interpretativa que la jurisdicción ordinaria sería la ejercida por el Poder Judicial. Igualmente, como se ha dejado sin modificar el Art. 139° referido a las características de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, habrá que hacer una interpretación sistemática y teleológica. Cabe entender que dichas características (unidad y exclusividad) se aplican a la jurisdicción ordinaria, pero no obligan a la jurisdicción especial, la cual únicamente se rige por el principio de respeto de su propio derecho consuetudinario y los derechos humanos, como señala Art. 149° de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT. Si la Constitución hubiera querido mantener la idea de una única jurisdicción centralizada en los tribunales, el Art. 149° no tendría sentido o devendría vacío³⁸. Tampoco se ha concordado el reconocimiento de las funciones jurisdiccionales, normativas (por el reconocimiento del derecho consuetudinario) y ejecutivas (por el reconocimiento de la aplicación de su derecho y justicia por sus propias autoridades) con la redacción de otros apartados de la Constitución. Igualmente falta adecuar normativamente el conjunto de derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y que algunos sentidos amplían los márgenes de actuación del derecho indígena y la JE.

Límite/Marco: Los Derechos Humanos

El Art. 149° de la Constitución y el Art. 8° 2 del Convenio sólo establecen como límite de la JE la no violación de derechos fundamentales ni humanos. De este modo, quienes pretenden decir que la jurisdicción especial debe estar subordinada a la jurisdicción ordinaria, o que no puede interferir con ella, o que debe estar controlada o reducida, están haciendo una interpretación que no se condice con el texto ni el espíritu del Convenio 169, la Constitución, ni los principios de interpretación sistemática, teleológica y progresiva.

Incluso en los casos de Colombia y Bolivia, en los que la fórmula constitucional limita el reconocimiento de la jurisdicción especial (Colombia) o justicia indígena (Bolivia) al respeto de la Constitución y las leyes, no se espera que la misma no interfiera con la justicia ordinaria o la ley, tal como literalmente dice su Carta. La

38 Los constitucionalistas Rubio (1999) y Bernal (1999) dan cuenta de la falta de técnica legislativa y coherencia en la redacción del art. 139°, y la necesidad de una interpretación sistemática.

Defensoría del Pueblo

Corte Constitucional colombiana ha dejado sentado que si la jurisdicción especial tuviera que respetar toda la Constitución y las leyes, devendría vacía, de tal modo que sólo debe respetar lo que ella llama los mínimos fundamentales: el derecho a la vida (no matar), integridad física (no torturar), libertad (no esclavizar) y ciertos principios del debido proceso (previsibilidad), adecuados a su cultura³⁹. Líneas arriba he argumentado que el ejercicio de funciones jurisdiccionales, con las restricciones de derechos que pueda implicar (detenciones, investigaciones, sanciones, algunas formas de coerción personal, etc.), al ser legítimas y legales, no implican la comisión de delitos o violación de derechos humanos *per se*. Si una medida es violatoria de derechos humanos debe ser analizada en sí misma, pero no lo es el mero hecho del ejercicio de la jurisdicción especial por las autoridades indígenas/comunitarias.

Interpretación intercultural de los derechos humanos

Teniendo en cuenta que el Estado reconoce constitucionalmente el carácter pluricultural de la Nación con el correspondiente derecho a la diversidad cultural (Art. 2°, 19) y, además, el pluralismo legal (Art. 149°) con el correspondiente derecho a la jurisdicción especial, la definición e interpretación de los derechos humanos no puede quedar en manos de una sola orientación cultural ni un solo aparato institucional, sin peligro de violentar el derecho a la diversidad y el reconocimiento del pluralismo. Los derechos humanos deben ser definidos e interpretados con base en el diálogo intercultural. En primera instancia cualquier presunta vulneración de los mismos debe ser tratada al interior de la JE. Y en ningún caso puede considerarse que el mero ejercicio de la jurisdicción especial, cuando ella corresponda, constituye una violación de DH -dado que su ejercicio constituye un derecho constitucional.

En casos de presunto conflicto entre la JE y los derechos humanos no existe ninguna disposición legal que obligue que todo caso deba pasar a la jurisdicción ordinaria. El Convenio 169 de la OIT señala que deberán establecerse procedimientos adecuados para resolver posibles conflictos entre derecho consuetudinario y derechos humanos (Art. 8°, 2). Estos procedimientos aún no existen, deben crearse en consulta con los pueblos indígenas (Art. 6° del Convenio), y garantizar la interpretación intercultural de los hechos y el derecho mismo, para honrar el reconocimiento cons-

39 Ver: Sánchez Botero (1998) y Sánchez et al. (2000).

Hacia una Ley de Rondas

titucional del derecho a la diversidad (Art. 2º, 19 de la Carta). Una propuesta podría ser la conformación de tribunales mixtos o combinados compuestos por jueces estatales y autoridades comunitarias/indígenas/ronderas que resuelvan mediante reglas de equidad los presuntos conflictos entre JE y derechos humanos (y no con base en un solo derecho: el estatal o el derecho consuetudinario), tratando de entender las diferentes posiciones (desde su propio marco cultural) y promover arreglos para prevenir la violencia (atendiendo las demandas y necesidades de todas las partes)⁴⁰. El objetivo es que los pueblos y las autoridades indígenas/comunitarias no queden como simples espectadoras de un ejercicio siempre ajeno del poder jurisdiccional y sometidas pasivamente a la interpretación de los jueces ordinarios, sino que se constituyan verdaderamente en autoridades jurisdiccionales con todas las potestades que la Constitución les ha reconocido. La construcción de un Estado Pluricultural debe partir del respeto a la igual dignidad de los diferentes y basarse en el diálogo, la negociación. En este sentido se pronuncia Will Kymlicka, uno de los máximos exponentes de la teoría de la ciudadanía multicultural, al sostener que en situaciones de multiculturalidad con presencia de pueblos indígenas, minorías nacionales o culturas societales con un nivel de autogobierno, el sometimiento de los mismos a un marco de derechos humanos no significa necesariamente que deban responder a una ley nacional ni a sus tribunales, sino que podrían crearse tribunales con participación equitativa tanto de la jurisdicción federal (nacional estatal) como de dichos pueblos indígenas⁴¹.

La Coordinación

La Constitución del 93 establece que debe haber una ley de coordinación entre la JE y los juzgados de paz y el sistema de justicia nacional⁴². Esta fórmula se inspira

40 En otros trabajos he planteado esta propuesta (Yrigoyen 1994, 1995 y 1999). La conformación de estos tribunales mixtos no excluye el apoyo de peritos antropológicos o comunitarios. Una propuesta semejante ha sido planteada por las Rondas Campesinas en su Encuentro Regional (2000) y Nacional (2001).

41 Kymlicka cuestiona el supuesto de que los pueblos indios tengan que someterse a la Constitución o a tribunales federales, compuestos exclusivamente por jueces no indios. Sugiere que se podría “acordar la creación de un tribunal bilateral de derechos humanos (...), en el cual ambas partes [estuviesen] equitativamente representadas” (Kymlicka, 1996: 232-3).

42 Planteo algunos contenidos posibles de una ley de Coordinación en Yrigoyen (1994 y 1999).

Defensoría del Pueblo

en la Constitución de Colombia de 1991. Las demás Constituciones que reconocen el derecho indígena/comunal también incorporan fórmulas semejantes (Bolivia 1994, Ecuador 1998, Venezuela 1999). En primer lugar, se trata de una ley de "coordinación" y no de "reglamentación" como algunos han entendido erróneamente. Y la vigencia de la jurisdicción especial no está supeditada a esta ley, como lo sostienen varios juristas (Rubio 1999, Bernales 1999, Yrigoyen 1994, 1995), y ha esclarecido la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, cuya Constitución es fuente de la peruana⁴³. En segundo lugar, cabe subrayar que la palabra que usa la Constitución es coordinar, lo cual establece una relación horizontal y no de control, revisión o alguna forma de subordinación. Actualmente hay un *modus operandi* que pasa en algunos casos por la subordinación, la confrontación y la violencia, y en otros por una suerte de "convivencia pactada" de dejar hacer y pasar. Lo que se busca es establecer un sistema de coordinación para la relación armónica y pacífica entre la JE y la jurisdicción ordinaria en condiciones democráticas y no de subordinación. Entre las necesidades de coordinación se encuentran el establecimiento de reglas que permitan resolver conflictos de competencia, mecanismos de cooperación y auxilio mutuo, entre otros. En tercer lugar, y dentro de una lógica democrática de diálogo intercultural, la ley también debería establecer los procedimientos para resolver presuntos conflictos entre derechos humanos y JE. Pero esta función de coordinación no otorga por anticipado una potestad a las autoridades de la jurisdicción ordinaria de controlar o supervigilar a las autoridades de la jurisdicción especial, ni aún bajo el argumento de supervigilar que la JE respete los derechos humanos, pues constituiría una interferencia ilegal y una presunción de culpabilidad⁴⁴. En cuarto lugar, si bien la

43 "El derecho a administrar justicia dentro de su territorio y a regirse por sus propias normas y procedimientos (...) se trata de un derecho de aplicación inmediata y que por tanto no requiere una reglamentación del Estado colombiano para ser reconocido". Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: T-254 de 1994, C-139 de 1996, C-349 de 1996, T-496 de 1996 y T-23 de 1997 (Sánchez et al., p.118).

44 Lovatón et al. (1999:169) interpretan la necesidad de coordinación como una obligación de intervención: "*Desde el punto de vista constitucional, entonces, el juez de paz está en la obligación, también de coordinar con las demás autoridades para la aplicación de los usos y costumbres de la comunidad en concordancia con los derechos humanos.*" La "coordinación" no otorga un derecho a la jurisdicción ordinaria (jueces de paz o de instancia) para *controlar* la jurisdicción especial, ya que ésta no está sometida a aquella. En todo caso, según el Convenio 169, deberían establecerse procedimientos especiales para solucionar presuntos conflictos entre las decisiones de la JE y los derechos humanos, pero sin que constituyan una forma de subordinación colonial.

Hacia una Ley de Rondas

Constitución señala que la ley de coordinación es entre la jurisdicción especial y la ordinaria (los juzgados de paz y las demás instancias del sistema nacional de justicia) ello no necesariamente agota las relaciones de la JE. En este sentido, la ley también tendría que regular mecanismos adecuados de coordinación directa con otros entes públicos como la Policía, el Ministerio Público, los gobiernos locales, los Registros Públicos (por ejemplo para registrar decisiones de la jurisdicción especial que modifican registros de la propiedad o el estado civil). En quinto lugar, la ley debe hacer una adecuación normativa entre la Constitución, el Convenio 169 de la OIT (suscrito con posterioridad) y el resto de la normativa nacional, así como desarrollar aspectos que son deficientes o no claros en la Constitución. Lo que de ninguna manera puede hacer la ley es recortar o restringir derechos; sí puede ampliarlos o desarrollarlos. Por ejemplo, en la ley debería ampliarse los sujetos titulares de ejercer la JE teniendo en cuenta el Convenio 169, que en este caso es más amplio que la Constitución.

IV. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL

El reconocimiento constitucional de la justicia comunal/indígena todavía sigue siendo un discurso inaplicado por varios motivos. Una razón fundamental ha sido la política gubernamental durante la década pasada. El gobierno implementó un modelo de instrumentalización militar de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas dentro de la estrategia contrainsurgente, por lo cual no podía, simultáneamente, promover su autonomía. Dentro de un modelo de control social total, el gobierno deliberadamente estableció mecanismos de control de las organizaciones indígenas/campesinas aún en zonas donde no había violencia política, buscando acallar toda organización autónoma y las protestas contra su política económica. Por ende, tampoco estuvo interesado en difundir y menos implementar los derechos indígenas consagrados en la Constitución y el Convenio 169. El gobierno consideraba peligroso el ejercicio de las funciones jurisdiccionales autónomas, como ilustra la comunicación del Vice Ministro del Interior, Edgardo Solís Cano, al Vice Ministro de Justicia, Hernán Ñopo: "Conocemos el peligro que implica el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de Autoridades Comunales y Nativas, apoyados por Rondas Campesinas, sin embargo es factible concederle atribuciones para ciertos actos privados y algunas faltas leves codificadas en la ley"⁴⁵.

45 Ministerio del Interior, Oficio N° 129-97-IN-DVM/CA. Lima, 02/4/1997. Asunto: Administración de Justicia Indígena". Ref. Oficio N° 111-97-JUS-VM, del 20 de marzo). (Copia Informativa de AIDSESEP).

Defensoría del Pueblo

Otro motivo complementario es la resistencia de la cultura judicial monista. A pesar de que la reforma constitucional tiene más de 8 años, al igual que la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la judicatura no ha utilizado prácticamente dichas normas para la protección de la actividad jurisdiccional campesina/indígena. Hay un gran desconocimiento al respecto así como una fuerte resistencia para aceptar el pluralismo legal. Durante la época de la violencia política se utilizó incluso la denuncia por terrorismo para perseguir la justicia campesina⁴⁶. En la mayor parte de casos los jueces simplemente no aplican el precepto constitucional y menos el Convenio 169 de la OIT⁴⁷, y en otros han ensayado algunas argumentaciones para dicha inaplicación (que se necesita una ley reglamentaria, que la detención de abigeos constituye violación del derecho humano a la libertad individual, que los campesinos/ronderos sólo pueden intervenir en casos menores y como apoyo a la justicia, pero no pretender sustituirla, entre otros "argumentos").

Como balance a la fecha, no sólo la Judicatura no ha aplicado el art. 149° de la Constitución, tampoco el Parlamento ha emitido normas de desarrollo constitucional consultadas, en un marco caracterizado por la cooptación de las instituciones por el Ejecutivo (hasta la salida de Fujimori en el 2000). Igualmente hubo una falta de articulación de propuestas desde la sociedad civil, y escaso desarrollo del tema desde la Academia. La cultura jurídica dominante todavía está fincada en el monismo legal y no ha sido capaz de desarrollar una doctrina constitucional pluralista.

V. RETOS PENDIENTES

La vigencia efectiva del pluralismo legal y el ejercicio autónomo de funciones jurisdiccionales por las autoridades indígenas y campesinas, requieren de adecuación normativa, implementación institucional, un desarrollo teórico del pluralismo, y profundos cambios en la cultura legal y política. Pero estos cambios a su vez necesitan de un marco político democrático, de un modelo de desarrollo social con participación de los pueblos indígenas, y el destierro del racismo y de la ideología de la inferioridad de los indios.

46 Un caso paradigmático es el de las Rondas Campesinas de la Comunidad de Chalhuayacu en Huari, Ancash, reseñado en otro trabajo (Yrigoyen 2000a).

47 En otro artículo analizo la omisión de los jueces de considerar el art. 149°, incluso cuando ha sido alegado por la defensa. Ver Yrigoyen (2000a)

Hacia una Ley de Rondas

1. Sobre la adecuación normativa

Tanto la Carta de 1993 (arts. 2°, 19 y 149°), como el Convenio 169 de la OIT sientan las bases jurídicas para el pleno reconocimiento del pluralismo legal en el marco de un modelo de Estado pluricultural. Sin embargo, dichas normas no están exentas de contradicciones, y más aún, las normas secundarias (leyes, códigos, reglamentos), muchas de las cuales han sido emitidas antes de la reforma constitucional o sin tenerla en cuenta. Aquí cabe, o reformas legales y constitucionales para salvar las inconsistencias, o una interpretación sistemática que aplique el principio de la unidad constitucional y el principio pro-pueblos indígenas que consagra el Convenio 169 (art. 35°).

En la Constitución de 1993 se aprecian dos tipos de inconsistencias, una de carácter político global y otra de carácter técnico-jurídico. La primera se refiere a la contradicción entre el modelo pluralista (por el cual se reconoce la diversidad cultural y el derecho y la jurisdicción indígena), de una parte, y de otra, el modelo neoliberal de restricción de derechos sociales (como la negación del derecho a territorios por parte de las comunidades, la alienabilidad de las tierras comunales y su posible reversión al Estado bajo la figura del abandono), un esquema centralista de gobierno, márgenes estrechos de participación política, sin consideración de la multiculturalidad, y restricción de garantías y ejercicio de derechos.

La otra inconsistencia está vinculada a la técnica legislativa. El artículo 149° ha sido introducido de manera asistemática y pareciera estar en contradicción con otros artículos de la Carta, como los artículos 138°, 139°, 142°, que deberían ser revisados en una reforma constitucional. El art. 138° debería indicar que "la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce a través de la jurisdicción ordinaria, por el Poder Judicial, y a través de la jurisdicción especial, por las autoridades indígenas y comunales", y no reducirlo a la primera afirmación pues de ese modo niega la jurisdicción especial. El art. 139° debería modificar el concepto de "unidad y exclusividad de la función jurisdiccional" y, en todo caso, sujetar dichos principios a la jurisdicción ordinaria. También debería modificar las excepciones. El llamado fuero militar propiamente es una competencia específica pero no una jurisdicción, en tanto se somete en última instancia a la jurisdicción ordinaria, en cambio el arbitraje y los medios alternativos, en tanto pueden no ser revisados por la jurisdicción ordinaria sí constituyen una excepción. Lo es también la jurisdicción especial indígena/comunal, la electoral y la del Tribunal Constitucional. El

Defensoría del Pueblo

artículo 142° debe añadir, *ex profeso*, que "no son revisables por la jurisdicción ordinaria las decisiones de la jurisdicción especial". Y, en todo caso, debe añadirse un "procedimiento especial para resolver los posibles conflictos entre las decisiones de la jurisdicción especial y los derechos humanos". Así mismo, todo el sistema de garantías debe ser readecuado a la existencia de la jurisdicción especial, en tanto, por ejemplo, no sólo los jueces de la jurisdicción ordinaria pueden ordenar detenciones sino también las autoridades de la jurisdicción especial.

De otra parte, dados los problemas de interpretación que hay en materia de rondas campesinas y su deficiente reconocimiento normativo, debería incluirse claramente en la Constitución el reconocimiento del ejercicio de funciones jurisdiccionales a las rondas campesinas que constituyen la autoridad comunal del lugar, donde no hay comunidades campesinas o nativas. Igualmente, dada su naturaleza de institución comunal andina, debería incluirse el reconocimiento de los derechos que corresponden a las comunidades campesinas y pueblos indígenas en lo que les sea aplicable, como lo demandan las propias rondas en su propuesta de reconocimiento legal.

Debe haber una adecuación normativa del Convenio 169 de la OIT tanto en el nivel constitucional como en el de las normas secundarias. Este Convenio reconoce derechos a los pueblos indígenas que no han sido suficientemente constitucionalizados, como el derecho al territorio (arts. 13° y ss.), la autonomía interna (2°,b), la consulta (art. 6°) y la participación en los planes y programas nacionales que los puedan afectar (art. 7°). El mismo concepto de Pueblos Indígenas, que es más amplio que el de comunidades, debe ser incorporado en la Constitución, que ahora sólo reconoce personalidad jurídica a dos formas de organización comunal (comunidades campesinas y nativas), dejando sin reconocimiento a otras figuras comunales como las rondas campesinas, así como a grupos étnicos extensos, pueblos no contactados, organizaciones supracomunales, entre otras. Debe constitucionalizarse también, como principio de interpretación de normas, el principio pro-pueblos indígenas que consagra el art. 35° del Convenio 169. Igualmente merecen ser constitucionalizados otros derechos relacionados a la administración de justicia en caso de que los indígenas/campesinos estuviesen ante la jurisdicción ordinaria. Entre ellos: a) el derecho de no ser perseguido por la práctica de la propia cultura, ya normado en el art. 15° del Código Penal. Ello, además, es una consecuencia del reconocimiento al derecho de la diversidad cultural (art. 2°,19); b) el derecho a la propia jurisdicción especial (a fin de que los jueces reen-

Hacia una Ley de Rondas

vien los casos a la jurisdicción especial o no acepten procesos presentados ante la jurisdicción ordinaria de modo malicioso); y, en el supuesto de que competa a la jurisdicción ordinaria procesar a indígenas; c) el derecho de que se tome en cuenta la cultura y costumbres de los mismos en los procesos legales (art. 10°,2), y d) el derecho de recibir penas alternativas a la prisión (art. 10°,2 del Convenio 169).

En un segundo momento es necesario hacer la adecuación normativa de la legislación secundaria para que quede plasmado el modelo pluralista en todo el cuerpo legal (códigos, leyes, reglamentos, etc.). Hay normas inconstitucionales que deben ser derogadas, como las que militarizan las rondas campesinas y las comunidades indígenas/campesinas. A su vez, faltan normas de desarrollo constitucional que amplíen y hagan efectivos estos nuevos derechos. El derecho de autonomía interna obligaría a modificaciones sustantivas en el Código Municipal, a fin de reconocer el gobierno interno de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas. La instrumentación del derecho de participación obligaría a modificaciones en normas sobre procesos electorales, gobierno local, descentralización. Para todos estos efectos es imprescindible la consulta a los propios pueblos indígenas, comunidades y organizaciones campesinas, para que dejen de ser objetos de políticas y pasen a ser sujetos políticos.

Igualmente debe consultarse la Ley de Coordinación (entre la jurisdicción especial, la ordinaria y otros entes del Estado). Si bien hay algunas prácticas de coordinación entre autoridades comunales y estatales, no se han institucionalizado mecanismos basados en una concepción democrática y pluricultural. Como parte de un proceso de consulta nacional se debería preguntar por los mecanismos y problemas actualmente existentes, así como respecto de las propuestas que tienen los pueblos/comunidades indígenas/campesinas y las autoridades estatales sobre esta materia. En muchos casos, las autoridades comunales señalan que ellas mandan oficios o muestran actas de arreglo a los jueces y fiscales y estos no las toman en cuenta para archivar denuncias o procesos judiciales, por el contrario, las utilizan para criminalizarlos (por secuestro, usurpación de funciones, entre otros delitos). De otra parte, en algunos casos la policía envía oficios "obligando" a las autoridades ronderas a detener personas, pero cuando ellas lo hacen por su cuenta las procesan por secuestro. Tampoco los registros públicos le dan la validez a una decisión tomada al interior de una comunidad si no está notariada o no proviene de un juez de la jurisdicción ordinaria. Es decir, se requieren mecanismos claros de coordinación y cooperación democrática entre la jurisdicción especial de

Defensoría del Pueblo

una parte y, de otra, el sistema de justicia nacional, la policía, la fiscalía, los registros públicos, las autoridades municipales y el Ejecutivo.

Falta igualmente diseñar procedimientos consensuados para resolver casos de presunta violación de DH por parte de la jurisdicción especial, tal como señala el Convenio 169 de la OIT (8°,2). No hay fundamento para pensar que esto le corresponda de oficio a la jurisdicción ordinaria porque no tiene supremacía constitucional sobre la jurisdicción especial. Además, en tanto la Constitución garantiza el derecho a la diversidad cultural y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades comunales, tales procedimientos deben garantizar una interpretación intercultural de los hechos y el derecho, y la participación de las autoridades indígenas/comunales en la definición e interpretación de los derechos humanos. De ello se desprende la necesidad de construir un concepto intercultural de los derechos humanos porque no puede ser sólo una orientación cultural la que monopolice la interpretación de los derechos humanos, en tanto todas las culturas tienen reconocimiento constitucional (art. 2°,19). Tampoco pueden ser sólo los jueces de la jurisdicción ordinaria los que establezcan si se han violado o no los derechos humanos, ya que los derechos humanos no son privativos de la justicia estatal ni de la cultura occidental. Estos procedimientos deberían tratar de tender puentes interculturales, y promover arreglos antes que la mera punición. Dichos procedimientos deberían garantizar que se tomen en cuenta las percepciones culturales, y los derechos y necesidades de todas las partes a fin de poder arribar a acuerdos que consideren estas distintas percepciones de la realidad y derechos⁴⁸.

No obstante la falta de estas normas, por los principios de interpretación mencionados (el principio de unidad constitucional y el principio pro-indígena que consagra el art. 35° del Convenio 169), la judicatura y los funcionarios públicos están obligados a interpretar las normas -aún contradictorias o incompletas- dando primacía a los derechos consagrados en la Constitución y los que más favorezcan a los pueblos indígenas. La judicatura no puede dejar de aplicar la justicia ante vacíos o incoherencias de la legislación.

48 Líneas arriba he sustentado una propuesta respecto de este tema, que podría ser la creación de tribunales mixtos conformados por jueces estatales y autoridades comunales (Yrigoyen 1994, 1995, 1999). La propuesta de las Rondas Campesinas también va en este sentido (Bambamarca 2000 y Chocas 2001).

2. Implementación Institucional

Aún sin las normas de desarrollo constitucional, hay muchos derechos consagrados en la Constitución y el Convenio 169 que son de aplicación inmediata y requieren de implementación institucional. Los funcionarios, de su parte, deben aplicar el Convenio 169 y la Constitución por encima de sus reglamentos o las normas de menor rango que regulan sus funciones.

El derecho a la jurisdicción especial puede hacerse efectivo sin necesidad de reformas normativas incluso. Bastaría la voluntad política de la judicatura y los funcionarios públicos. Aquí, el Ministerio Público debería instruir a los fiscales para rechazar de plano denuncias contra autoridades de la jurisdicción especial por usurpación de funciones, secuestro u otras basadas en el mero hecho del ejercicio de la función jurisdiccional especial (y no en la violación de derechos humanos). Igualmente, la policía debería ser instruida para no ejercer la fuerza contra autoridades comunitarias por el mismo motivo. La judicatura no debería abrir procesos penales contra las referidas autoridades por los motivos expuestos. Es más, debería archivar todos los procesos en curso contra autoridades indígenas/campesinas/ronderas referidas al mero ejercicio de la JE. La Judicatura se debería inhibir cada vez que le presenta un caso que compete a la JE y comunicar del mismo a la JE, para ver si ésta manifiesta su intención de conocer dicho caso o si ya lo resolvió. Se debería facilitar el ejercicio del derecho a la reparación judicial en todos los casos de autoridades comunales condenadas o detenidas por el sólo hecho de haber administrado justicia, en ejercicio de su atribución constitucional.

Como en Colombia lo hizo la Corte Constitucional, en el Perú la judicatura podría desarrollar criterios interpretativos de la Constitución que desarrollen el derecho a la jurisdicción especial, la diversidad cultural, la consulta, el uso de los idiomas indígenas, entre otros.

En los casos de indígenas cuya competencia le tocara a la jurisdicción ordinaria, ésta debería considerar la cultura y costumbres (art. 45° del Código Penal), y eximir de pena cuando se trate de hechos punibles basados en la cultura de los actores (art. 15°). Así mismo, en cumplimiento del art. 2°, 19 de la Constitución y de los arts. 12° y 28° del Convenio 169, debería preguntar por el idioma materno de los procesados y garantizar la presencia de un intérprete y defensa profesional idónea. Para garantizar una comprensión adecuada de la cultura, jueces y fiscales

Defensoría del Pueblo

deberían convocar de oficio peritos antropológicos y/o miembros de las comunidades para que les expliquen sus costumbres, y no esperar que lo haga la defensa. Finalmente, en el caso de condenar, los jueces deberían aplicar preferentemente penas alternativas a la prisión como lo establece el art. 10° del Convenio 169. Todos estos derechos son de aplicación inmediata.

Los abogados defensores deberían tener formación respecto de la realidad y derechos de los indígenas y ejercer esta defensa eficientemente.

La Defensoría del Pueblo podría interponer acciones de garantía para proteger la libertad de autoridades comunales detenidas o procesadas por el mero hecho de administrar justicia según el art. 149° de la Constitución. Igualmente podría interponer acciones de cumplimiento para que se efectivicen los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT y en la propia Constitución referidos al respeto del derecho indígena.

De otra parte, ninguna autoridad militar debería obligar o presionar a las comunidades indígenas/campesinas y rondas campesinas para que se militarice o subordine de alguna manera a la policía o Fuerzas Armadas, bajo responsabilidad. Ninguna autoridad política debería aplicar normas de rango inferior al constitucional. Durante el régimen pasado, las autoridades políticas se negaron a acreditar a las rondas campesinas autónomas, como lo ordenaba la Ley 24571, y por el contrario acataron una norma de rango inferior dada por el gobierno de Fujimori, el D.S. 002 de 1993, que obligaba a las RC, inconstitucional e ilegalmente, a adecuar su organización y funciones al reglamento de los Comités de Autodefensa Civil. En este caso, las instituciones de control como la Defensoría del Pueblo deberían activarse.

La administración pública en general y todas instancias vinculadas a la justicia en particular (policía, cárceles, registros públicos) deberían procurar la implementación institucional del derecho de hablar en el propio idioma, ya sea mediante la presencia de intérpretes o personal bilingüe (art. 2°, 19 de la Carta). Igualmente se debería garantizar el derecho de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas y sus miembros de contar con asesoría legal eficiente y por profesionales que conozcan los derechos indígenas, su cultura, y preferentemente, hablen sus idiomas (art. 12° del Convenio 169 de la OIT).

Por la ratificación del Convenio 169 el gobierno está obligado a desarrollar una

Hacia una Ley de Rondas

acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos indígenas, con la participación de los pueblos indígenas (art. 2º, 1). El Ejecutivo podría implementar este derecho mediante la creación de una instancia en la que participen representantes de dichos pueblos, en primer lugar, para diseñar un modelo de consulta y someter el diseño mismo a una consulta amplia -que pueda llegar no sólo a los niveles de representación de segundo nivel sino de base. Junto al proceso de democratización que vive el país sería importante desatar un proceso de Consulta Nacional sobre los derechos de consulta y participación, a fin de institucionalizar canales de participación efectiva de la población indígena/campesina en todos los temas que les afecte. Entre éstos, la Ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la ordinaria.

3. Desarrollo teórico y cambios en la cultura legal y política

Para la implementación institucional de los derechos ya reconocidos o para la proposición de reformas normativas que signifiquen un verdadero desarrollo de dichos derechos -y no una limitación-, es necesario un profundo cambio en la cultura legal y política.

En primer lugar, debe superarse el modelo político autoritario de tratar a los pueblos y comunidades indígenas/campesinas como objetos de políticas antes que como sujetos autónomos y a su vez partícipes en la vida nacional. Esta es la cara paternalista o tutelar de una ideología de la inferioridad indígena que los presenta como incapaces de saber lo que ellos mismos quieren o de poder determinarse y resolver los problemas y conflictos que se presenten dentro de su territorio. Esta ideología debe desaparecer. Un mecanismo efectivo para ello sería la implementación del derecho de consulta y participación. Los mecanismos para implementar este derecho, a su vez, deben ser consultados.

En segundo lugar, es necesario un impresionante esfuerzo teórico y político para desarrollar una doctrina legal pluralista que permee la enseñanza universitaria, la jurisprudencia y el quehacer político. Esta doctrina pluralista debe hacer frente a la concepción monista que sostiene que sólo es posible un derecho dentro de un Estado. Igualmente es urgente un desarrollo teórico del Estado pluricultural. Es necesario desterrar la identidad Estado-Nación basada en la premisa de que hay una sola cultura y una sola concepción de lo bueno y lo moralmente aceptable en el país. Falta desarrollar la fundamentación del derecho al uso y desarrollo de los

Defensoría del Pueblo

idiomas indígenas, para fortalecer su propio desarrollo cultural, y, de otro lado, el uso del castellano como un mecanismo para garantizar la participación en la vida nacional, no de "integración" a la cultura hegemónica.

Es necesario hacer un esfuerzo de desarrollo doctrinario sobre la jurisdicción especial, el derecho indígena o consuetudinario, los mecanismos de articulación democráticos en un modelo de justicia plural. A la fecha, muy pocos constitucionalistas o penalistas se han pronunciado sobre el tema y no hay trabajos profundos al respecto. Todavía el sentido común legal piensa en clave de monismo jurídico y monoculturalidad. Es vital recuperar los aportes propios de las diferentes formas de derecho y justicia indígenas/campesinas para construir modelos teóricos que den cuenta del pluralismo legal existente en el país.

Es necesario construir un modelo de Justicia Plural que articule la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción especial y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, dentro de un marco coherente, y sin sometimiento de la jurisdicción indígena a la ordinaria. Igualmente debe desarrollarse una concepción intercultural de los derechos humanos como marco del pluralismo legal, antes que como "límite". Ello implica el abandono de la idea de "salvajes" o "peligrosos" que se asigna a los indígenas/campesinos.

También es necesario hacer un esfuerzo para construir categorías interdisciplinarias que permitan el desarrollo del pluralismo y el derecho a la diversidad. Algunos de estos temas están vinculados al desarrollo teórico de las ciencias sociales en su conjunto. Un ejemplo es el tema de la identidad cultural y la definición de pueblo indígena. Estas definiciones tienen incidencia en las reformas legales, las políticas institucionales y la interpretación jurisprudencial. El tema de la identidad cultural es importante porque es uno de los fundamentos del pluralismo legal, aunque no el único. Como dice Esther Sánchez (2000), el indígena es "un ser en devenir". En cambio, el concepto normativo de los pueblos indígenas, si bien acepta la autodefinition, presupone una suerte de fijación, continuidad histórica o "conservación" -incluso parcial- de estructuras del pasado. En el Perú, por ejemplo, se debate si a quienes se autodenominan campesinos -y no indígenas- les son aplicables los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. Como decía líneas arriba, hay colectivos que se autodenominan "campesinos", en algunos casos étnicamente mestizos, pero que tienen una identidad diferenciada con su propia cultura legal e instituciones, como es el caso de las Rondas Campesinas en algu-

Hacia una Ley de Rondas

nas regiones. Y si bien dichas organizaciones reclaman se les aplique el Convenio 169, algunos académicos las descalifican de la aplicación del Convenio 169 sobre Indígenas porque no han "conservado" los rasgos de otras poblaciones indígenas. Un ejemplo interesante de un encaramiento progresivo en esta materia es el caso de los "Métis" de Canadá. Los Métis son población mestiza pero con una identidad cultural propia, y ha logrado que se le reconozca, en el ámbito constitucional, la aplicación de los derechos que corresponden a los pueblos indígenas. El legislador tuvo en cuenta el criterio de la autoidentificación como cultura distinta (no necesariamente aborigen, dadas sus raíces mestizas) y la aceptación por el grupo⁴⁹.

Finalmente, un desafío insoslayable para la vigencia del pluralismo es el destierro del racismo y la ideología de la inferioridad indígena. Muchas limitaciones que se ponen al ejercicio de la justicia indígena/comunal (y se aprecian en la interpretación judicial y los proyectos de ley) no tienen sustento legal sino ideológico: la idea de que los indígenas son incapaces para resolver casos graves o complejos. Es por ello que se busca limitar la jurisdicción especial a casos intracomunitarios, sólo entre indígenas, de menor gravedad o cuantía, y cuando se trata de situaciones conciliables, o que tocan bienes de libre disposición. Los indígenas/campesinos en el Perú, como en otros países, han demostrado increíble capacidad de resistencia y creatividad - a pesar de su condición subordinada - para resolver conflictos de diversas materias, ámbitos (transcomunales, y no sólo intracomunales, entre propios y extraños), y gravedad, mediante mecanismos consensuales pero también coercitivos.

4. Condiciones macro del pluralismo

Hay condiciones para la vigencia del pluralismo legal que van más allá del plano jurídico y se engarzan con el marco político y social global. Un modelo jurídico pluralista requiere de un modelo político democrático donde se respeten las diferentes formas de expresión social, cultural y jurídica. Ello supone fortalecer dos frentes.

49 En 1982 se hizo una enmienda a la Constitución del Canadá a fin de que incluyera a los "Métis" entre los pueblos aborígenes del Canadá y les reconociera derechos que corresponden a dichos pueblos (Sección 35,2), no obstante no ser un pueblo indígena propiamente, sino una colectividad constituida a partir del mestizaje de miembros de las Primeras Naciones, Inuit y europeos. El criterio utilizado es que los Métis mismos consideran que tienen una identidad cultural propia y distinta al resto, que no es ni indígena, ni occidental (Borrows y Rotman, 1998: 465-497).

Defensoría del Pueblo

De una parte, construir un modelo de autonomía interna que permita el desarrollo de la propia cultura. Y de otra, el desarrollo de mecanismos de participación externa en los diferentes niveles de toma de decisiones (regional, nacional), que permita la articulación democrática de los diferentes pueblos, grupos y culturas.

Otra condición clave para la vigencia de un modelo plural, es un modelo de desarrollo económico social que no convierta a los pueblos/comunidades indígenas y sus miembros en ciudadanos de segunda clase, explotados económicamente, marginados políticamente y discriminados socialmente. Mientras los pueblos y comunidades indígenas/campesinos sigan estando por debajo del nivel de pobreza, sin acceso a la participación en la vida política nacional, instrumentalizados militarmente cada vez que hay un conflicto interno o externo, y sometidos a la explotación de transnacionales, el desarrollo integral de dichos pueblos estará seriamente comprometido. En ese caso, el reconocimiento legal del pluralismo y el derecho a la diversidad cultural sólo tendrán un significado simbólico, sin eficacia instrumental.

Aquí se ubican los desafíos más profundos del pluralismo: cómo hacer coherente no sólo el discurso legal al interior de la teoría jurídica, sino también con las políticas socioeconómicas, la práctica política y la cultura cotidiana.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y FUENTES ELECTRÓNICAS

- ALERTANET- Portal de Derecho y Sociedad/ Portal on Law & Society.
www.derechoysociedad.com
- América Indígena (1999) Vol. LVIII N° 1-2, 1998. Pluralismo Jurídico y Derechos Indígenas en América Latina. México: Instituto Nacional Indigenista, Instituto Indigenista Interamericano.
- Bernales, Enrique (1999): La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Instituto Constitución y Sociedad.
- Borja, Emiliano (2001): Introducción a los fundamentos del Derecho Penal Indígena. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borrows, John y Leonard Rotman (1998): Aboriginal Legal Issues. Markham, Ontario: Butterworths.
- Castro, Milka (editora) (2000): XII Congreso Internacional. Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio. Arica: Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá. 3 vols.

Hacia una Ley de Rondas

- Clavero, Bartolomé. Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1998): "De los Ecos a las voces, de las leyes indigenistas a los derechos indígenas". En: Lagarreta, José (dir.) Derechos de los Pueblos Indígenas. Victoria: Servicio de Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Congreso Constituyente Democrático (1993): Actas del Debate. 29a."P" Sesión permanente (vespertina) 20-7-1993 (referentes a los artículos 88° y 89°, sobre tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas) <http://www.congreso.gob.pe/>
- Dammert Bellido, José (1989) "Decenio Rondero" En: Páginas # 98, Lima.
- (1988) "Sobre las Rondas Campesinas: Un reglamento incalificable". En Páginas # 91. Lima.
- (1983) Veinticinco años al servicio de la Iglesia. Selección de textos. Lima: CEP.
- Golte Jurgen (1980) Reciprocidad e intercambio en los Andes. Lima: IEP.
- Hurtado Pozo, José (1995): "Impunidad de personas con patrones culturales distintos". Revista Derecho N° 35, Lima: Facultad de Derecho, PUCP.
- Kymlicka, Will (1996): Ciudadanía Multicultural. Barcelona: Paidós.
- Lovatón, David et al. (1999): Justicia de Paz. El otro Poder Judicial. Lima: IDL y UE.
- Manrique, Nelson (1988): Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas (1879-1910) Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y DESCO.
- Marzal, Manuel (1986) Historia de la Antropología Indigenista: México y Perú. Lima: PUCP.
- Mesa de Pluralidad Jurídica y Derechos Étnicos (1994): Pluralidad Cultural y Derechos Étnicos. Propuesta de reforma constitucional- 1993. En: Desfaciendo Entuertos, N° 3-4, 1994.
- Rojas, Telmo (1980) "Estructura económica, socialización e ideología minifundista. El caso de Chota y Bambamarca." En: DEIS, Obispado de Cajamarca, # 15.
- Rubio Correa, Marcial (1999): Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo V. Lima: PUCP.
- Sánchez Botero, Esther (1998): Justicia y Pueblos Indígenas de Colombia. Santa Fe de Bogotá: UNC y UNIJUS,
- Sánchez, Esther e Isabel C. Jaramillo (2000): La Jurisdicción Especial Indígena. Santa Fe de Bogotá.
- San Martín, César (1999): Derecho Procesal Penal. Vol. I. Lima: Ed. Grijley.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998) La Globalización del Derecho. Bogotá: ILSA.
- (1994): Entrevista. En: Desfaciendo Entuertos. N° 3-4 Octubre. pp. 27-31.
- (1991): Estado, Derecho y Luchas Sociales. Bogotá: ILSA.

Defensoría del Pueblo

- Van Cott, Donna Lee (1999): Constitutional Reform and Ethnic Rights in Latin America. En: Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Government.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel
(2000a) "Tratamiento Judicial de la Diversidad cultural y la jurisdicción especial en el Perú". En: XII Congreso Internacional. Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio. Arica: Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá. (272-285).
- (2000b) "Un balance de la post-reforma: Constitución Pluralista, Judicatura Monista" En: Institute of Latin American Studies, University of London. Abril, 2000.
- (1999a) Pautas de Coordinación entre el derecho Indígena y el derecho estatal. Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- (1999b) "Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los Países Andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)". En: Revista Pena y Estado # 4. Buenos Aires: Editorial El Puerto.
- (1998) "Un caso de Pluralidad Jurídica en el Perú: Las rondas campesinas de Cajamarca" En: Domínguez, José Luis et al. (editor): La Joven Sociología Jurídica en España. Aportaciones para una consolidación. Oñati: International Institute for the Sociology of Law.
- (1996) "Control Penal y Diversidad Étnico-cultural". En: Diego, María et al (coord.): Conflicto Social y Sistema Penal. Salamanca: COLEX y Universidad de Salamanca.
- (1995a) De la Criminalización de la diferencia cultural a la legitimación de un orden pluralista (Perú, Países Andinos). Tesis. Master en Sistema Penal y Problemas Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- (1995b) Constitución, Jurisdicción Indígena y Derecho Consuetudinario. Lima: CEAS y Desfaciendo Entuertos.
- (1994) "Apuntes sobre el artículo 149 de la Constitución Peruana: alcances, límites, consecuencias y retos." En: Desfaciendo Entuertos # 3-4 Octubre 1994, pp. 19-26.
- (1993) Las Rondas Campesinas de Cajamarca. Una aproximación desde la antropología jurídica. Lima: PUCP, Facultad de Derecho.
- (1992) Pluralidad Jurídica y Propuestas de Reforma Constitucional. En: Primer Taller Nacional sobre Rondas Campesinas, Justicia y Derechos Humanos. Cajamarca: CEAS, Obispado de Cajamarca y CAJ.

ANEXO 2
INICIATIVAS DE CONCERTACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD
CONSULTA NACIONAL: HACIA UNA LEY DE RONDAS

Lima, 2 de abril de 2002

PROGRAMA

1. Primera sesión (Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea, 9:00 – 13:00)

1.1 Inauguración – Dr. Walter Albán, Defensor del Pueblo

1.2 Exposición de temas relevantes para una Ley de rondas

Moderador: Dr. Walter Albán, Defensor del Pueblo en funciones

Expositores:

Sr. Renán Gallo. Representante de los ronderos de Piura

Sr. Gumersindo Crespín, Representante de los ronderos de Cusco

Dr. Manuel Bustamante: Necesidad de una ley de rondas

Sra. Paulina Arpasi: Rondas Campesinas y el Convenio 169 de la OIT

Ing. Luis Guerrero: Administración de justicia y rondas campesinas.

1.3 Comentarios

Moderador: Sr. Jairo Rivas, Defensoría del Pueblo

Expositores:

Dra. Raquel Yrigoyen, Experta en rondas campesinas y pluralismo cultural

Sr. Wilder Sánchez, Representante de la Comisión Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas del Perú

Almuerzo (13:00 – 14:00)

2. Segunda sesión (Sótano del Congreso, 14:30 – 17:30)

Discusión de temas en mesas de trabajo simultáneas:

Mesa N° 1: Rondas y gobiernos locales

Mesa N° 2: Rondas y administración de justicia

Defensoría del Pueblo

Mesa N° 3: Rondas y seguridad

Mesa N° 4: Consulta nacional sobre la Ley de rondas

3. Tercera sesión: Audiencia Pública (Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea , 18:00 - 20:30)

3.1 Presentación de las conclusiones y propuestas de las Mesas de Trabajo

3.2 Panel

Moderadora: Dra. Vilma Balmaceda, Defensoría del Pueblo

Expositores:

Dra. Raquel Yrigoyen

Dr. Gino Costa Santolalla, Vice Ministro del Interior

Dr. Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo en funciones

3.3 Clausura

Sr. Fernando Olivera Vega, Ministro de Justicia

ANEXO 3 PARTICIPANTES

RONDEROS

- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| 1. Jesús Rojas López | Ancash |
| 2. Lianerelo Ñohurtaca Macho | Andahuaylas |
| 3. Román Damiano Palomino | Andahuaylas |
| 4. José León Fernández | Bagua |
| 5. Juan Chale Romero | Bagua |
| 6. José Chale Romero | Bagua |
| 7. Eladio Huamán Castrejón | Bambamarca |
| 8. Jesús Ruiz Cubas | Bambamarca |
| 9. Juan Ccama Guzmán | Bambamarca |
| 10. Hebert Távara Córdova | Base Aromo - Piura |
| 11. Wilder Sánchez Chávez | Cajamarca |
| 12. Noemí Collantes Tafur | Cajamarca |
| 13. Dionisio Coronado Terrones | Cajamarca |
| 14. Santiago Carcalla | Cajamarca |
| 15. Gregorio Santos Guerrero | Cajamarca |
| 16. Segundo Lozada Mondragón | Cajamarca |
| 17. Alfonso Tosilla Llanos | Cajamarca |
| 18. Segundo Castrejón Jampa | Cajamarca |
| 19. Armando Gonzales Lozano | Cutervo |
| 20. Castinaldo Gonzales Pérez | Cutervo |
| 21. Modesto Chuqui Mestizo | Combayo |
| 22. Gumercindo Crispín G. | Cusco |
| 23. Oscar Vilchez Llatas | Cutervo |
| 24. Anuncio Paúcar C. | Chiclayo |
| 25. Adan Becerra | Chiclayo |
| 26. Alida López De la Cruz | Chimbote |
| 27. Gilberta Oblitas E. | Chota |

Defensoría del Pueblo

28. José D. Cieza Huamán	Chota
29. Segundo Cabrera Idrogo	Chota
30. Daniel Idrogo Benavides	Chota
31. Ebert Rafael Altamirano	Chota
32. Segunda Castrejón	FEROCARENOP
33. Antonio Tavón H.	FEROCARENOP
34. Julio Morín	FEROCARENOP
35. Segunda Morín	FEROCARENOP
36. Olga Neciosup Chamaya	Ferreñafe
37. Obispo Macayalle	Ferreñafe
38. Idelso Hernández LL.	Huabal - Jaén
39. David Gutiérrez Cabrera	Huancayo
40. Juan Sánchez L.	Huánuco
41. Edilberto Casas Rumay	Huarango - San Ignacio
42. Cándido Garcés Ocaña	Huaraz
43. Guido Julca H.	Huaraz
44. Nilo Monottes Idefonso	Huaraz
45. Jorge Sontessi Marquez	Junín
46. Elmer Orihuela Sosa	Junín
47. Nicolás Sánchez Carrera	La Peca - Amazonas
48. Nilmer Guevara Chupillón	Lambayeque
49. Yolanda Cruz Yarango	Lambayeque
50. Danny Zeta Espinoza	Lima
51. Hans Calixto Erazo	Lima
52. Doris Rueda	Lima
53. Gonzalo Temoche	Lima
54. Primitivo Ayala Ayala	Paita
55. Hilda Jibaja García	Piura
56. Nancy Carrasco Rivera	Piura
57. Víctor Vallejos Tinoco	Piura
58. Renán Gallo C.	Piura
59. Egberto Lopez Jimenez	Piura
60. Sabino Soncco Mamani	Puno
61. Domingo Maguiña Gonzales	Recuay
62. Avelino Sergio Portero	Río Tambo
63. Valentín Vega Pazos	Río Tambo

Hacia una Ley de Rondas

64. Sergio Chinger Silva	San Ignacio
65. Livia Oliva De la Cruz	Santa - Compuerta de Palos
66. Elvin Brinner Cerna Vargas	Soritor - Moyobamba
67. Roberto Ríos	Tarma
68. Enrique Figueroa Chávez	Yungay
69. Rosalía Badals Mata	
70. F. Avila Pérez	
71. Julio Eusebio Rosales	
72. Juan Soto Bernal	
73. Alejandra Quingra Cornejo	
74. Norvel Rafael Heredia	
75. Eladio Rafael Zcheoga	
76. Feliciano Cabrera Aquino	
77. José Rígulo Oblitas Herrera	
78. Melchor Quispe P.	

INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. Jesús Abad Pereira	AJUPRODH
2. Adda Chuecas Cabrera	CAAAP
3. Hernán Coronado Chuecas	CEAS
4. Serafín Osorio Bautista	CEAS
5. Z.Villa Vilchez	CEAS
6. Sara Vidal Vargas	CEAS
7. Ana María Romero	ESAN
8. Luisa Espinoza Ortiz	IIGURN
9. Margarita Valladares López	IUS ET VERITAS
10. Carmen Julia García Torres	IUS ET VERITAS
11. Luis Fernando Castellanos S.	IUS ET VERITAS
12. Juan Flores Ponce	Instituto Tierra y Mar
13. Celia Villanueva Toledo	Promotora Social Red Nacional
14. Roel Tarazona P.	Santas Jaïne
15. Pastor Paredes Diez Canseco	SER
16. Alejandro Laos F.	SER
17. Edgar Gamarra Dávila	Universidad San Martín de Porres
18. Eduardo Bryce Maguiña	
19. Norka Yrigoyen Fajardo	

Defensoría del Pueblo

MEDIOS INFORMATIVOS

1. A. Díaz ANPROCAFE
2. Manuel Gutiérrez Condleso
3. Yesenia Goñi Villanueva Coordinadora Nacional de Radio
4. Wily Zarate Diarios Ajá / El Tío
5. Julio Castillo Bellido Diario El Peruano
6. Eulo Ruiz Román Piero y Drango M.R.C.
7. Aníbal Quicaño Salazar Revista Ideele
8. Víctor Hernández Radio Santa Rosa
9. Vanessa Gonzales Radio La Luz

ENTIDADES PUBLICAS

1. Alberto Morote S. Comisión de la Verdad y Reconciliación
2. Roger Centurión García Congreso de la República
3. Felix Irigoin Mayta Congreso de la República
4. Zacarías Barrientos Congreso de la República
5. Javier Baños V. Congreso de la República
6. Luis A. Casapía Pacheco Congreso de la República
7. Jorge Paredes Guevara Congreso de la República
8. Mater Ponce Salazar Congreso de la República
9. Joe Laureano V. Congreso de la República
10. Maritza Ayala Sánchez Congreso de la República
11. Rosaura Minaya Gallegos INRENA
12. Rubén Vargas Céspedes Ministerio del Interior
13. Dante Vera Ministerio del Interior
14. Victoriano Cáceres R. PETT
15. Martín Vargas Carpio Policía Nacional
16. Adolfo Alfaro Zuñiga Policía Nacional
17. C. de F. Calenzani F. Poder Judicial

AGENCIAS DE COOPERACION

1. María del Rosario Del Bosque AECI
2. Marfil Francke DFID

Hacia una Ley de Rondas

COMISION ORGANIZADORA

1. Herbert Tassano Comisión de Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República
2. Tomás Flores Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República
3. Rosa Alva Comisión de Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República
4. Vilma Balmaceda Defensoría del Pueblo
5. Pier Paolo Marzo Defensoría del Pueblo
6. Jairo Rivas Defensoría del Pueblo
7. Carlos Enrique Herrera Defensoría del Pueblo
8. José Luis Réquiz Defensoría del Pueblo
9. Adelaida Alayza Defensoría del Pueblo
10. Teddy Panitz Mau Defensoría del Pueblo
11. Ana Cecilia Serpa Defensoría del Pueblo

ANEXO 4 NOTAS DE PRENSA

Diario Ojo, 3 de abril de 2002

► Reclaman reconocimiento de derechos Ronderos piden ley

LEIS JO • OJO

En forma unánime, los ronderos pertenecientes a 11 departamentos del Perú hicieron ayer escuchar su voz en el Congreso para reclamar que se reconozcan sus derechos y se emita una nueva ley que regule sus actividades y las normas de derecho consuetudinario que aplican en sus comunidades. En presencia de los titulares de las comisiones de Asuntos Indígenas, Paulina Arpasi, y de Descentralización, Luis Guerrero, los ronderos intercambiaron ideas en un conversatorio organizado por la Defensoría del Pueblo, cuyo titular, Walter Albán, habló sobre la necesidad de una nueva ley de rondas campesinas "porque se necesita darle el ordenamiento jurídico para que desempeñen su labor".

El jurista resaltó la importancia de que sea escuchada la voz de los ronderos, "a quienes debe reconocerse su derecho a organizarse bajo su propia dirección y experiencia".

Refirió que si bien no puede otorgárseles códigos en materia penal o civil que discrepen de los principios básicos del Estado, comentó que sí podría otorgárseles normas en base al derecho consuetudinario para la solución de conflictos, a manera de los procedimientos de conciliación y arbitraje.

"Debemos hacer una conciliación entre el derecho oficial y el que aplican en sus comunidades para que las leyes respondan a la realidad", sentenció el defensor del Pueblo. ●

Diario Expreso, 3 de abril de 2002

Albán: Urge legislación que proteja a ronderos

♦ La importancia de dotar a las rondas campesinas de una legislación que les proporcione seguridad y el debido reconocimiento a sus derechos, resaltó el defensor del Pueblo, Walter Albán.

Por ello, lamentó que muchos de los dirigentes de los también denominados comités de autodefensa resulten denunciados y procesados por empeñarse en la tarea de solucionar de manera inmediata los problemas de sus localidades. "En el Perú tenemos una experiencia rica con los ronderos que debemos valorar", acotó.

Recordó que las rondas surgieron de manera autónoma y como una alternativa a la imposibilidad del Estado de atender las demandas de los pueblos más alejados, sobre todo los ubicados en la Sierra.

Sobre el mismo tema, la congresista Celina Palomino Sulca propuso que los miembros de las rondas campesinas y comités de autodefensa cuenten con un seguro integral y una indemnización.

Con la iniciativa legislativa, la parlamentaria manifestó que se busca que éstos continúen su "defensa a la patria con más fuerza y sentirse más protegidos por el Estado".

El proyecto de ley fue presentado a la comisión de Derechos Humanos del Congreso, el cual plantea otorgar un seguro para los miembros de los Comités de Defensa y hacerlo extensivo a las familias de quienes aún defienden sus tierras de los rezaños del terrorismo.

Indemnizaciones

Respecto a las indemnizaciones, los miembros de las rondas campesinas que resultaron amnistiados anteriormente por el gobierno también podrán acogerse a ese beneficio.

Palomino Sulca indicó que los montos de las reparaciones o indemnizaciones para los ronderos y familias afectadas será determinada por la comisión calificadora, que de aprobarse la propuesta legislativa entrará en funciones aproximadamente en 30 días.

En el caso de personas desaparecidas o fallecidas como producto de la violencia política tendrán derecho a solicitar una enmienda los familiares del primer, segundo y tercer grado, de conformidad con el artículo 816° del Código Civil.

Asimismo, indica que no están sujetos a estos beneficios los integrantes de las rondas campesinas que hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad.

Demandan nueva ley de rondas campesinas

Ronderos de once departamentos del país expresaron ayer la necesidad de que se dicte una nueva Ley de Rondas Campesinas que recoja sus inquietudes y sea más acorde con su realidad.

El Encuentro de Ronderos, realizado en el Congreso de la República, tuvo como invitados a los legisladores de las comisiones de Descentralización, Asuntos Indígenas y Modernización del Estado, además de representantes de la Defensoría del Pueblo.

Participaron dirigentes de las rondas de Cajamarca, Huancavelica y Ayacucho, entre otras, quienes solicitaron que se promulgue una nueva ley, con el fin de obtener un marco jurídico que posibilite adecuarse a las circunstancias actuales para combatir a la pobreza y luchar por el desarrollo de sus pueblos.

Walter Albán, defensor del Pueblo, precisó que el objetivo del foro fue escuchar e intercambiar ideas con los propios protagonistas, lo cual llevará a la elaboración de una Ley de Rondas Campesinas más realista.

Experiencia valiosa

Refirió que un tema tan importante como la aprobación de la ley que regula el funcionamiento de las rondas campesinas debe ser examinado desde todas las perspectivas, pero, principalmente, desde la visión de los ronderos, que tienen



Arpasi y Albán participaron en Encuentro de Ronderos.

una valiosa experiencia respecto a la organización de las comunidades rurales.

Albán manifestó que es necesario reconocer a los ronderos el derecho de organizarse para su auto-defensa, pero también es indispensable que se dé solución a sus problemas básicos.

Por su parte, la congresista Paulina Arpasi (PP), presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas, destacó la participación de los ronderos y la presentación de un proyecto de ley de rondas.

"Hemos hecho una consulta, porque muchas leyes se han elaborado sin conocimiento de la realidad de cada departamento y por ello, quizás, se han producido hechos violentos", afirmó.



Defensoría del Pueblo

